

67
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO REGIONAL
EN EL ISTMO DE TEHUANTEPEC 1970-1986**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
LUIS ENRIQUE VILLATORO MARTINEZ

ASESOR: LIC. GERARDO ROLDAN CEBALLOS



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

Emilio y Velia

INDICE

POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO REGIONAL EN EL ISTMO DE TEHUANTEPEC 1970-1986

	Página
Introducción.	I
Capítulo I. Marco teórico del desarrollo regional: De las escuelas de pensamiento a los límites de la intervención estatal.	1
1.1 Aproximación al concepto y tipología de las regiones	2
1.2 La visión de las escuelas de pensamiento del desarrollo regional	6
1.2.1 La escuela neoclásica	7
1.2.2 La teoría de los polos de desarrollo	10
1.2.3 La escuela de pensamiento del desarrollo regional desde abajo	14
1.2.4 La teoría del desarrollo regional potencial	17
1.2.5 El enfoque de la economía política	21
1.3 Los límites de las formas de intervención estatal y su aplicación como instrumentos de desarrollo regional	24
1.3.1 La política fiscal	25
1.3.2 La política monetaria	27
1.3.3 El marco regulatorio	28
1.3.4 Otros instrumentos de fomento regional	31
1.4 Implicaciones teóricas	31
Capítulo II. El Estado mexicano: Un caso típico de desigualdad regional.	35
2.1 1940-1970. Del proceso de institucionalización del Estado mexicano a sus primeras acciones en materia regional	36
2.1.1 La configuración de las instituciones rectoras del Estado mexicano 1920-1940. De la revolución política a la revolución económica	36

	Página
2 1.2 Las acciones pioneras en desarrollo regional del Estado mexicano, 1940-1970	41
2.2 Las políticas de desarrollo regional en la estrategia económica del Estado mexicano, 1970-1999	48
2 2.1 Políticas de desarrollo regional 1970-1976	48
2 2.2 Políticas de desarrollo regional 1976-1982	57
2 2.3 Políticas de desarrollo regional 1982-1988	66
Capítulo III. Políticas de desarrollo regional en el Istmo de Tehuantepec.	75
3 1 La importancia geopolítica del Istmo de Tehuantepec	77
3 1.1 Antecedentes históricos	82
3 2 1930-1970. Las políticas regionales del Estado mexicano en el Istmo de Tehuantepec	85
3 2.1 Primera coyuntura: La 2a. guerra mundial	91
3 2.2 1950-1960. El contexto socioeconómico del Istmo de Tehuantepec	94
3 3 1970-1965. Las políticas regionales del Estado mexicano en el Istmo de Tehuantepec	102
3 3.1 La segunda coyuntura: 1974: el incremento de los precios del petróleo	103
3 3.2 Políticas regionales y dinámica económica	108
3 3.2.1 El proyecto petróleo en el Istmo de Tehuantepec	109
3 3.2.1.1 Los efectos del proyecto petrolero en la estructura productiva de la región	115
3 3.2.1.2 La decadencia del proyecto petrolero	124
3 3.2.2 El proyecto de comunicación interoceánica	126
3 3.2.2.1 La identificación del mercado potencial	128
3 3.2.2.2 La evaluación del mercado potencial	133
3 3.2.2.3 Las características del proyecto intermodal	136
3 3.2.2.4 Los límites gubernamentales a la ejecución del puente terrestre	137
3 3.3 Políticas regionales y dinámica de población	142
3 3.3.1 Movimientos de la Población Económicamente Activa	142
3 3.3.2 Migración y empleo	146

	Página
Conclusiones.....	151
Bibliografía.....	159

INTRODUCCIÓN

En todo trabajo de investigación transcurren dos líneas que son, a su vez, origen y destino de todo esfuerzo de análisis. Una de ellas, la emotiva, siempre yace en el fondo de la investigación, queda reservada, pues, para el autor. La otra, la línea racional, se hace explícita a todo lo largo de la investigación, revelándose como propósito, objetivo, intención del investigador.

La primera de estas líneas, no obstante, es manifestada en este trabajo, al ser el autor que empuja fervorosamente la realización de esta investigación. Y tiene su origen en el deseo de contribuir, aun con un mínimo de conocimiento, a la región que me bando tradición e identidad.

En el otro extremo, la línea racional, se evidencia en este estudio en el interés por conocer la ciencia regional, y en el afán por contribuir a la mejor comprensión del fenómeno social y económico del Istmo de Tehuantepec.

Es evidente que el desarrollo de la región istmeña por su condición política, geográfica y de potencial económico, ha representado desde principios de siglo una imperante necesidad para el Estado mexicano, ya que esta región es una de las partes más estrechas del continente americano, punto toral para el tráfico de mercancías entre continentes.

Hoy en día, en el entorno de la globalización económica, el Istmo de Tehuantepec vuelve a revestirse de una particular importancia para el Estado mexicano, por su condición de puente natural. Por esta razón, la región istmeña es, como en el pasado, objeto de múltiples programas para impulsar su desarrollo. A pesar de ello, continúa presentado severos rezagos económicos y sociales.

De ahí, que se derive la pregunta que da fundamento a esta investigación. ¿Cómo es que después de nueve décadas de planes y políticas de desarrollo, la región del Istmo de Tehuantepec aún presenta serenas desigualdades sociales y un crecimiento económico con etapas recurrentes de retracción y estancamiento?

En un primer momento podría entenderse que los diferentes fenómenos sociales, económicos y políticos que han tenido lugar en la región istmeña son producto de sus propias inercias. No obstante, la mayoría de estos fenómenos son hechos que manifiestan la gestión gubernamental, es decir, son efectos evidentes de las políticas aplicadas a esta región.

Así, la investigación parte de dos premisas. La primera de ellas, considera que la magnitud de las desigualdades en el Istmo de Tehuantepec son, en gran medida, efecto de las diversas políticas de desarrollo que el Estado mexicano ha ejecutado en esta región. El segundo aspecto, parte del supuesto de que los instrumentos de intervención del Estado han variado a lo largo del tiempo en función de coyunturas, y no en razón de una estrategia de largo plazo, lo que ha afectado el desarrollo de esta región y en consecuencia, ha generado fases de expansión, estancamiento y retracción en su estructura económica y social.

De tal manera, las políticas coyunturales del Estado Mexicano aplicadas en la región del Istmo para impulsar su desarrollo representan para esta investigación, elementos causales del inopiente crecimiento de la economía istmeña, así como del incremento de su población con altos niveles de desempleo.

Desde esta perspectiva, el objetivo general fue realizar un análisis sobre la conexión entre las políticas instrumentadas por el Estado mexicano en el Istmo de Tehuantepec y los efectos en su desarrollo. En otras palabras, la intención general del trabajo consistió en evaluar la posición y acciones que ha desarrollado el Estado sobre la región del Istmo y sus repercusiones en el fenómeno regional.

Cabe mencionar, que no obstante el desarrollo regional tiene diversas expresiones, para los fines de esta investigación se determino como relevante el aspecto socioeconómico. Por tanto, se excluyo del analisis el estudio de las relaciones de poder en la región, ya que este fenomeno por su complejidad y extension, requiere de un tratamiento aparte.

Asimismo, fue excluida del estudio la parte septentrional del Istmo de Tehuantepec. Así, la región en analisis fue la comprendida dentro de la parte meridional del Istmo, es decir, la porción de la franja istmica que se encuentra ubicada en el Estado de Oaxaca.

Bajo esta optica, los objetivos especificos se centraron en identificar dentro de las diversas escuelas de pensamiento el papel del Estado para disminuir la desigualdad regional, que sirviera a su vez para mostrar la revolucion conceptual por la que atraviesa la ciencia regional, definir las formas e instrumentos de intervencion estatal, hacer una revision historica de las diversas estrategias de desarrollo regional instrumentadas por el Estado mexicano a nivel nacional, y llevar a cabo una revision historica sobre las formas de intervencion del Estado mexicano en el Istmo oaxaqueño.

Finalmente, se elaboro un diagnostico de los efectos que han tenido las politicas de desarrollo en la región Oaxaca-Istmo. Especialmente, en dos programas de desarrollo de gran magnitud para esta region, el proyecto petrolero y el proyecto de comunicacion interoceánica. Así, fueron examinadas sus expresiones basicas en el desarrollo regional, dinámica economica y dinamica social. En ellas se analizo la conexión entre estas politicas y las fases de expansion, estancamiento y crisis economica de la región, así como en el desplazamiento de fuertes flujos de migración, provenientes tanto del interior de la región como de otras partes del país.

La metodologia utilizada comenzo por describir las características esenciales del objeto de estudio. A continuación de este primer paso, se infirio la relación causal o explicaciones de las características esenciales del fenomeno. De esta forma, se elaboro un marco conceptual derivado del analisis de las diversas teorías del desarrollo regional.

Así pues, el trabajo de investigación se desarrolló en cuatro apartados. En el primero se analizaron las distintas propuestas de intervención estatal a partir de la visión de las escuelas de pensamiento, para contrarrestar el problema de la desigualdad regional. Bajo esta perspectiva, se comenzó por definir el concepto de región y se enunció la tipología existente en materia regional. Este primer acercamiento permitió adentrarnos a la discusión conceptual en la que, en los últimos años, se ha visto envuelta la teoría del desarrollo regional.

En el capítulo segundo se hizo una revisión histórica de las diversas estrategias de desarrollo instrumentadas por el Estado mexicano en el contexto regional. La revisión partió de 1940, en razón de que en esta década comienzan a darse los primeros intentos de planeación en México. El propósito de esta revisión fue obtener un marco de referencia del desempeño del Estado mexicano en el desarrollo de sus regiones que, posteriormente, fue utilizado para comprender la lógica del Estado y sus formas de intervención en el Istmo de Tehuantepec.

En el tercer capítulo se realizó una revisión sobre las modalidades y formas de intervención del Estado en el Istmo de Tehuantepec, durante el periodo 1930-1986. Para su mejor comprensión este capítulo se dividió en tres partes: a) La importancia de la región, que nos permite situar su potencial geoeconómico y, por tanto, político, así como su relevante papel dentro de la formación histórica de la nación; b) un breve repaso de la historia reciente del Istmo de Tehuantepec desde 1930 hasta 1970, donde la intención fue conocer el contexto histórico-regional; y c) 1970 a 1986, donde se analizaron las expresiones básicas del proyecto petrolero e interoceánico, dinámica de población y dinámica económica. Así, en este apartado se trató de probar que el comportamiento del fenómeno regional, se explica como consecuencia de las políticas aplicadas a la región istmeña.

Por último, se elaboraron las conclusiones de la investigación considerando, en uno de sus últimos puntos, la necesidad, dentro de las escuelas de pensamiento regional de crear políticas acordes a la realidad de nuestro país.

CAPITULO I. Marco teórico del desarrollo regional: De las escuelas de pensamiento a los límites de la intervención estatal.

Entre el desarrollo teórico y el comportamiento empírico de una investigación, debe existir un fuerte enlace que permita interpretar los fenómenos sociales y a su vez darle respuesta. No obstante lo más usual es privilegiar uno u otro aspecto. El riesgo es grande, ya que se pueden crear teorías totalizantes, abstractas, que brinden soluciones erróneas a los problemas específicos o generar investigaciones empíricas que no posean sustento teórico alguno. Vale decir, en trabajos descriptivos que no expliquen la realidad social. Esta dicotomía es recurrente, en todo sus aspectos, para la ciencia regional. Y es que, en aras de la consolidación científica de esta nueva ciencia, se han creado modelos teóricos o herramientas metodológicas que, en su mayor parte, poco explican nuestros fenómenos regionales.

La importancia del paradigma científico debe radicar, pues, en esta capacidad para entrelazar el desarrollo teórico y el comportamiento empírico.¹ De ahí su trascendencia en el campo de las ciencias sociales. En el terreno de la ciencia regional, campo en el que interactúan fenómenos socioeconómicos con relaciones y estructuras de poder, se parte del supuesto de que existe un rezago paradigmático que se ha traducido en una revolución conceptual entre diversas escuelas de pensamiento regional. "En un escrito justamente famoso, Thomas Kuhn distingue entre los procedimientos de la ciencia normal y las revoluciones científicas. Si nos referimos a una ciencia normal, ya instituida y puesta en uso, solo se requiere dominar las técnicas propias del oficio. Pero si una ciencia no está normalizada, no hay técnica que baste, se necesita saber pensar, y para saber pensar se requiere lógica y método, métodos lógicos, en una palabra metodología."²

¹ Vid. KUHN, Thomas S. La estructura de las revoluciones científicas. FCE México, 1971.

² SARTOR, Giovanni. La política (Lógica y método de las Ciencias Sociales). Trad. Marcos Lara. 3a reimp. de la 1a ed. FCE México, 1995, p. 9.

Así, lo que se pretende en este capítulo, es hacer una revisión de estas escuelas de pensamiento regional y de los límites de la intervención del Estado en materia de políticas regionales. El objetivo es, por una parte, identificar el papel del Estado en las diversas teorías del desarrollo regional, por otra, precisar sus formas e instrumentos de intervención más habituales. Con ello, lo que se busca es explorar de manera crítica la discusión conceptual en la ciencia regional, y a partir de esta, definir un marco teórico que analice el papel de las políticas aplicadas por el Estado Mexicano en el Istmo de Tehuantepec.

En esta lógica, baste decir, que las reflexiones que se exponen forman parte del entorno sobre el que gira la discusión conceptual e instrumental de la ciencia regional. Es así que tanto la primera como la segunda reflexión circundan el aspecto teórico del desarrollo regional. ¿Que debe entenderse por región y que tipología debe utilizarse? y ¿Que papel debe jugar el Estado en el desarrollo regional? Finalmente, las dos reflexiones restantes atienden el aspecto instrumental de la ciencia regional. ¿Que debe entenderse por políticas regionales? y ¿Como debe comprenderse los efectos del desarrollo regional?

1.1. Aproximación al concepto y tipología de las regiones.

Existen dos significados fundamentales para el concepto de región. El primero, alude a una noción conceptual, al interior de la cual se generan factores de semejanza u homogeneidad. El segundo significado posee un orden más particular, ya que denota ámbitos concretos del mundo material, dicho de otra forma sirve para identificar porciones determinadas de superficie terrestre, definidas estas a partir de criterios específicos, que bien pueden provenir tanto del marco de las Ciencias Sociales como de las Ciencias Naturales.

Para Juan José Palacios, en el estudio de la teoría del desarrollo regional y, por ende, en el concepto de región existen diversas escuelas de pensamiento que, a pesar de sus

diferencias evidentes, es posible agruparlas en dos corrientes fundamentales: por un lado las concepciones convencionales, y por el otro las avanzadas

Las concepciones convencionales se caracterizan por hacer abstracciones de toda consideración histórico-social. Así postulan conceptos que intentan ser generales y, por tanto de orden universal. No obstante más allá del intento de crear conceptos universales que permitan caracterizar la región, lo que se hace en realidad, es establecer criterios para definir a las distintas partes de un territorio. Es así como se observan diferentes proposiciones, es decir, tipos de región más que conceptos de región, puesto que en estos se mencionan factores que clasifican e identifican a determinadas áreas geográficas. Entre estas concepciones está la región homogénea, la región polarizada, y finalmente la región plan o programa.

En el otro extremo, las concepciones avanzadas se agrupan a partir del reconocimiento de la vigencia de un sistema social históricamente determinado. En otras palabras, consideran que la ocupación de un territorio se encuentra condicionada por el tipo de relaciones sociales prevalentes entre los grupos humanos asentados en un continuo geográfico.

Entre las concepciones avanzadas y las convencionales, la diferencia radica en que las primeras se enfocan hacia factores de mayor relevancia que conforman una noción más acabada de región, como es la relación entre naturaleza y sociedad, espacio y especialidad, espacio y territorio. Entre estas escuelas de pensamiento se encuentran las teorías de Coraggio, con la región espacial; la escuela argentina, con la región integral, y la región histórica.

Esta diversidad de la perspectiva, en un momento dado testimonia la escisión existente en el campo de la planificación regional y en el pensamiento teórico que le sirve de base. Pueden indicarse diversas causas como responsables del surgimiento de nuevas escuelas de pensamiento. En primer lugar, hay varios investigadores [] que han rechazado no solo varios de los supuestos básicos en que se funda la teorización de la tradición neoclásica []; sino también la perspectiva filosófica y la visión de la sociedad

implicadas en esta tradición. Otra escisión, [] (trata de ir más allá de los supuestos de la teoría neoclásica y parecen buscar un paradigma multidisciplinario que los guíe en la elaboración de la teoría del desarrollo y la planificación regionales”³

Del análisis de las dos corrientes en que se sintetizan las escuelas de pensamiento Juan José Palacios plantea que la región se reduce, en último análisis, a una porción de la realidad geográfica en cuyo interior prevalece alguno o algunos atributos que le confieren la homogeneidad suficiente para distinguirse de otras y así, tiene identidad y existencia propias. En esta óptica, es posible determinar y diferenciar los elementos de un territorio a partir de criterios geográficos, naturales y sociales. No obstante, el concepto de región tiene sentido y existencia solo cuando en ella se asienta un conglomerado humano que es el que le otorga forma y extensión, así como una colectividad de elementos naturales, ya que ambos forman un todo orgánico.⁴

Por su parte, Cuadrado Roura menciona que aun cuando se ha escrito bastante acerca de la región no existe un concepto único. Y que “... por el contrario, cabe definirla y delimitarla de diversos modos [] En general, los posibles métodos pueden presentarse en tres grandes grupos, según se de preferencia a criterios de homogeneidad, a los de polarización o a las exigencias políticas prácticas de la programación”⁵

En suma, estas posiciones teóricas coinciden en que existe una diversidad de definiciones acerca del concepto región, y que estas varían de acuerdo a los criterios y objetivos que se tomen en cuenta en las distintas escuelas de pensamiento. No obstante, menciona Hirthorts, otros autores están convencidos de que un énfasis exagerado en el desarrollo sectorial ha puesto en proceso de extinción el fenómeno llamado región.

³ M. HILHORTS, Jos G. "Algunos problemas resueltos en la teoría del desarrollo regional" en KUKLINSKI, Antoni (comp.) *Desarrollo polarizado y políticas regionales*. Trad. Eduardo L. Suárez. FCE México, 1985 p.143.

⁴ CH. PALACIOS Juan José. "El concepto de región" en *Revista Interamericana de Planificación* (México, D.F.), XVII, 1983, No. 66, pp. 56-68.

⁵ CUADRADO ROURA Juan. "La región y los problemas regionales" en *Enciclopedia Práctica de Economía*. Fasc. No.58. Orbis, España, 1985, p.243.

aunado a la creencia de que el concepto región es una construcción mental que no tiene contrapartida con la realidad *

A pesar de este diseño es un punto de coincidencia fundamental en la ciencia regional, y entre Palacios y Roura es el uso de los conceptos de región homogénea, polarizada y de plan o programa, como parte de la tipología clásica del desarrollo regional. En este sentido, resulta conveniente para efectos de la investigación definir más a fondo estos tres conceptos clásicos. Y es que aun cuando en ellos no se agoten los tipos de regionalización, son los más utilizados dentro de las elaboraciones teóricas de la ciencia regional.

La primera de ellas, la región homogénea, puede comprenderse como una unidad territorial con un factor único de diferenciación. En esta sólo vale un atributo, el cual permite dividir la superficie de un territorio. Dicho atributo o factor, bien puede ser político, económico, social, geográfico o climatológico. En esta óptica, la dispersión de los elementos que integran la región homogénea será menor a las otras concepciones teóricas.

Para la región polarizada o nodal una de sus características fundamentales es la interacción de zonas centrales y áreas satélites. En otras palabras, parte del supuesto de que tanto los grupos sociales como las actividades productivas no se encuentran distribuidas de manera uniforme sobre un continuo geográfico sino que están concentradas en núcleos específicos. Este polo o nodo, posee un área de influencia en donde sus elementos están interrelacionados a partir de flujos de mercancía, población y servicios. Perroux, autor de este concepto, señala que la región polarizada alude más a una noción de *polo de crecimiento*, esto es, al incremento permanente de un grupo de actividades económicas, que al de un *polo de desarrollo* que considera el incremento, en el largo plazo, de actividades sociales y económicas.

* Cf. M. HILHORTS Jcs G Op cit pp 146-151

Por último, la región plan o programa parte de un criterio más arbitrario. Lo que se busca en este tipo de regionalización es crear una coherencia administrativa que eieve la eficiencia de los programas y proyectos instrumentados. Para ello, se busca una congruencia entre la estructura administrativa y el área geográfica seleccionada, dentro del marco de objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo.

Definido el contexto en que se desenvuelve el concepto de región, su diversidad, así como el desarrollo de la tipología en función de los criterios y objetivos utilizados, resulta conveniente, para efectos de esta investigación, emplear uno de los criterios de la tipología regional clásica: la región plan o programa.

Así, al referirse a la región del Istmo de Tehuantepec se estará aludiendo al criterio de región plan o programa. En este mismo orden de ideas, el concepto de región deberá entenderse como parte de un todo orgánico (conglomerado humano y un conjunto de actividades económicas y sociales), en el que predominara alguna característica en particular (social o económica) que la defina y permita tener la cohesión suficiente entre sus elementos para diferenciarla de otras.

Sólo basado en estas dos concepciones el marco teórico permitirá explicar, en forma coherente, el supuesto del cual parte la investigación: los efectos de las políticas instrumentadas en la franja istmeña, como objetivos y metas congruentes dentro de un marco de tiempo establecido en el corto, mediano y largo plazo.

1. 2. La visión de las escuelas de pensamiento del desarrollo regional.

De la misma manera como existen diversos conceptos y tipos de regiones, asimismo, en el campo teórico del desarrollo regional existen teorías divergentes que privilegian diferentes factores o instrumentos de intervención del Estado. En esta lógica, conceptos y tipos de región y teorías económicas regionales se interrelacionan o se pertenecen.

como se verá en el caso del concepto de región polarizada con la teoría de los polos de desarrollo

Así pues, distintas escuelas de pensamiento han tratado de explicar el fenómeno regional y, a partir de ello, han elaborado instrumentos de intervención del Estado para el desarrollo y crecimiento⁷ de las regiones. Este segundo aspecto, será punto de análisis del siguiente apartado del marco teórico. El primero, la explicación del fenómeno regional, será analizado en esta sección y tratará de dar respuesta al objetivo planteado al inicio del marco conceptual: identificar el papel del Estado a partir de la revisión de las diversas teorías del desarrollo regional.

Hecha esta revisión de las escuelas de pensamiento, se extraerán las principales directrices teóricas de las escuelas que se considere pueden conformar el cuerpo teórico de esta investigación. Dicho de otra forma, el marco conceptual de este trabajo tendrá un perfil ecléctico, que servirá de base para el análisis de la región del Istmo de Tehuantepec.

1.2.1. La escuela neoclásica.

En el caso de la primera de las escuelas de pensamiento, la neoclásica, parte del supuesto del funcionamiento estable de la economía. Sus representantes coinciden en

⁷ Aunque no corresponde a esta investigación retomar la discusión conceptual entre desarrollo y crecimiento ya que escapa de nuestro universo de trabajo, es necesario aclarar que ambos conceptos son diferentes. En palabras de Perroux: "mientras que el crecimiento significa supuestamente una elevación sostenida del indicador de la dimensión de un conjunto económico [...] el concepto de desarrollo implica el conjunto de cambios sociales y mentales que conectan el aparato productivo a la población, de modo que este pueda usar ese aparato a fin de obtener una tasa de crecimiento satisfactoria y de modo que el aparato productivo genere servicios para la población y no le sea ajeno" (CORAGGIO, José Luis. Polarización, desarrollo e integración. en "CULIAGA" Antoni (comp.). Desarrollo polarizado y políticas regionales. Trad. Eduardo L. Suárez. PDE, México, 1985. p.63).

En otras palabras, el crecimiento económico debe entenderse como el incremento sostenido en el nivel de algunas actividades económicas; el desarrollo como el cambio positivo en los patrones económicos y sociales, esto es, la articulación que se pueda generar entre los esquemas de producción y sus efectos en el bienestar económico y social de la comunidad, siendo una tendencia duradera en el largo plazo.

que las desigualdades regionales son causadas por una insuficiente movilidad territorial de factores productivos, lo que impide la libre operación de las fuerzas del mercado. En consecuencia, no se da la igualación de los salarios ni de los beneficios

En esta perspectiva, para los teóricos neoclásicos la libre movilidad geográfica de dos factores: capital y trabajo conduciría directamente a una igualación en los niveles de rentabilidad entre las regiones. La causa sería la especialización productiva generada por cada región en razón de los recursos de capital y trabajo que posea

La evolución del proceso económico para Marshall⁸ y en gran parte de la escuela neoclásica, se desarrolla a partir de tres características. En inicio, la evolución económica es gradual, asimismo, es un proceso ascendente. Finalmente, la evolución económica se transforma en un proceso armónico

La evolución económica es gradual, porque aun cuando el progreso se vea obstaculizado por catástrofes políticas, las estructuras económicas no son alteradas, es decir, pueden existir influencias superficiales que afecten coyunturalmente los aparatos productivos, sin embargo, no se afectará en forma estructural el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado

De la misma manera, es un proceso ascendente " en el sentido de que el problema económico se define como una adaptación de medios y fines, en la cual se encuentran soluciones cada vez más racionales [] Así por ejemplo, [] Introducir la rotación en los cultivos permite obtener mayor producción con la misma tierra, lo que a su vez implica un grado de racionalidad creciente en la solución de los problemas técnicos y económicos."⁹

Por último, es un proceso armónico en razón de que beneficia a todos los grupos sociales. En este orden de ideas, aunque el crecimiento de la población en el caso del

⁸ Principal representante de la escuela neoclásica, su libro más conocido es "Principios de Economía" Aguilar, Madrid, España, 1946

⁹ SUNKEL, Oswaldo. "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo". 2da ed. Siglo XXI, México, 1988, p.202

nivel de vida de la clase obrera pueda presentar problemas, estos pueden ser resueltos con políticas adecuadas en materia de educación que permitiría mantener un incremento sostenido en los ingresos de esta clase. En este marco armónico de crecimiento terratenientes, capitalistas y asalariados tienen asegurados sus ingresos.¹⁰

Desde la concepción teórica de la escuela neoclásica, el papel del Estado sería únicamente el de equilibrar las desigualdades regionales generadas por la libre circulación de las fuerzas del mercado, esto es, como guardián del interés público. Rene Villareal menciona, que en la visión neoclásica "el Estado está confinado a desempeñar un papel pasivo como agente económico, el de guardián y policía, pues el sistema económico de libre mercado se encarga de realizar la óptima asignación de los recursos."¹¹

En suma, para esta teoría los límites de poder del Estado están cercados por las funciones de libertad y seguridad, que garantizan frente a cualquier intervención con el poder legítimo de su fuerza. En esta perspectiva, el Estado se constituye en un ente externo al cual recurre la sociedad para obtener únicamente estas funciones esenciales. Para Norberto Bobbio "Desde el punto de vista del individuo, desde el que lo ve el liberalismo, el Estado es concebido como un mal necesario, precisamente en cuanto es un mal, [...] el Estado debe entremeterse lo menos posible en la esfera de acción de los individuos."¹²

Vale decir, que la principal limitante de la perspectiva teórica de la escuela neoclásica es que parte del supuesto de que el capital y el trabajo son perfectamente móviles en el territorio. Y por el contrario, la movilidad territorial del factor trabajo no es posible concebirla sin una política eficaz de estímulo migratorio, capacitación vocacional e incentivos al capital, es decir, el trabajo no es móvil en la medida de que los trabajadores de una región con altos salarios no se desplazarán a otra con bajos niveles salariales,

¹⁰ Cfr. *Ibidem* p. 203.

¹¹ VILLAREAL, Rene. "Mitos y realidades de la empresa pública: nacionalización o privatización?" Diana México 1988 p. 42.

¹² BOBBIO, Norberto. "Liberalismo y democracia." Trad. José Fernández Santillán. De *Tempo* de la 1ª ed. FCE México 1992 p. 22.

simplemente, por restricciones de asentamiento geográfico o laborales, como en el caso del Distrito Federal; a la inversa, es más probable que éstos busquen desplazarse a regiones con mejores niveles económicos. Por el otro lado, el factor capital únicamente se moviliza hacia regiones de alta rentabilidad, y no a la inversa, esto es, que no se dirige hacia zonas de baja rentabilidad que, generalmente, presentan niveles deficientes de infraestructura y servicios.

1.2.2. La teoría de los polos de desarrollo.

En el otro extremo, la *teoría de los polos de desarrollo*, con Francois Perroux como su teórico más importante, criticó el supuesto fundamental del que parte la escuela neoclásica, la estabilidad en el crecimiento. De la misma manera, enfatizó la incapacidad de las fuerzas del mercado de brindar los beneficios sociales esperados, entre otros, la igualación de los salarios. Y es que para Perroux, el desarrollo solo aparece en ciertos polos o nodos, de los cuales son motores las industrias dinámicas que impulsarán a las demás actividades productivas y que irradiarán hacia la periferia el crecimiento económico. Dicho de otra forma, el desarrollo no se da en forma generalizada sino en algunos espacios, y se dispersa de manera irregular al resto de la estructura productiva y a las regiones cercanas por lo que, también, el desarrollo no es simultáneo.¹³

Parafraseando a Tormod Hermansen "Perroux (1955) llegó a considerar el desarrollo como esencialmente polarizado en el sentido de que las fuerzas inherentes en el proceso de desarrollo impulsan la aglomeración de las actividades y el crecimiento económicos, así como un desequilibrio entre las industrias y áreas geográficas."¹⁴

¹³ Cf. HIGGINS, Benjamin "¿Existen los polos de desarrollo?" en KUKLINSKI, Antoni (comp.) *Desarrollo polarizado y políticas regionales*. Trad. Eduardo L. Suárez. FCE México, 1985 p. 32.

¹⁴ HERMANSEN, Tormod "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional" en KUKLINSKI, Antoni (comp.) *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. Trad. Eduardo L. Suárez. FCE México, 1977 p. 13.

En este sentido, los polos de desarrollo crean las condiciones externas para generar una división especializada del trabajo, por otra parte, las élites nacionales o regionales se encargan de crear las condiciones internas para evitar que las regiones se conviertan en enclaves económicos.¹⁵

En un primer momento, la noción de *crecimiento y desarrollo* parecen ser idénticas para esta escuela de pensamiento, lo que causó una gran controversia en la década de los setenta. Sin embargo, la teoría de los polos de desarrollo privilegia el espacio económico, por lo tanto, coloca el crecimiento económico por encima del desarrollo regional.

Benjamin Higgins, menciona que atrás del concepto original de *poles de croissance* se encuentra un modelo excesivamente simple, del cual se partió para generar un concepto más acabado del polo de desarrollo. Inicialmente, Perroux insistió que el crecimiento es desigual, y que únicamente en ciertos sectores particulares de la estructura productiva se registra un incremento. Y es en estas industrias propulsoras donde se tienden a formar aglomeraciones, así se crean efectos difusores para las demás industrias que permitirá elevar sus ingresos, el empleo y la tecnología. En este sentido, inicialmente un polo de desarrollo significó un agrupamiento de industrias propulsoras.¹⁶

Del concepto de aglomeración de industrias se pasó, cada vez más, al de centro metropolitano al ser este el lugar donde se desarrollan las industrias propulsoras. De ahí, que el polo ya no se considerara como el agrupamiento de industrias propulsoras en un lugar específico, sino como el lugar donde ocurría la aglomeración.

Finalmente, el concepto de polos de desarrollo evolucionó hasta comprenderse como "... una ciudad generadora de efectos de difusión hacia su propia región periférica, no hacia un espacio económico remoto y muy abstracto".¹⁷

¹⁵ CORAGGIO, José Luis. Op. cit. p.65.

¹⁶ Cfr. HIGGINS, Benjamin. Op. cit. pp.32-33.

¹⁷ Ibidem p.33.

En la óptica de la escuela de pensamiento de los polos de desarrollo, el Estado tiene como función principal la de promotor de los nodos a través de su localización e impulso; en otras palabras, funciona como Estado interventor a partir del estímulo y, en su caso, creación de dichos polos, además, de otro rol fundamental combatir las diferencias que se generarían entre los polos favorecidos y la regiones pobres que se encuentran alrededor de éstos.¹⁸ Y aun cuando, "Perroux nunca define su concepto de Estado. [] parece claro que lo concibe como un aparato político ligado a los intereses económicos predominantes."¹⁹

De las debilidades de la escuela de los polos de desarrollo dan cuenta los siguientes aspectos. El primero, radica en que la regiones pobres donde el Estado ha pretendido instalar, generalmente los polos de crecimiento, no tienen infraestructura ni base industrial, por tanto además de la inversión inicial de la empresa propulsora, se tiene que reforzar y ampliar las relaciones con los centros económicos dominantes, así como generar la infraestructura económica necesaria. Todo ello, pensado en términos de rentabilidad, resulta ser inviable para el inversionista ya que conlleva un incremento ascendente en los costos de producción, y para su factibilidad, se tendría que recurrir al Estado para descargar en él sus costos extras.

Otra limitante de esta teoría se presenta en su incapacidad para contrarrestar la desigualdad regional. En realidad, exacerba las disparidades al fomentar la movilización de flujos de Población Económicamente Activa (PEA) de otras regiones o de la misma periferia, a los nodos de crecimiento, es decir, con la creación del polo se generan procesos de *colonialismo interno*, en donde el polo se vuelve incapaz de enfrentar las necesidades de servicios e infraestructura social que demandan estos flujos de población. Por otra parte, las comunidades de las cuales migraron, quedan desprovistas de fuerza de trabajo y, en sí, son excluidas de la posibilidad de generar su propio crecimiento económico.

¹⁸ A la vez, que una región es favorecida con el desarrollo de ciertas industrias dinámicas, en la periferia se generan procesos de expulsión de sus factores productivos (capital y trabajo) hacia las regiones con mayor crecimiento.

¹⁹ CORAGGIO, José Luis. Op. cit. p.65

Asimismo, la generación de la riqueza del polo no necesariamente se expande hacia su periferia, puesto que la riqueza puede extrapolarse a otros centros con los que se han establecido relaciones productivas creando un *enclave* económico. El *enclave*, presupone una primera etapa del polo de desarrollo e implica nuevas formas de explotación de los trabajadores. Así, presenta una relación mercantil entre la metrópoli y su área de influencia, con un predominio de economía de exportación. Y a diferencia del polo no contribuye al desarrollo de la población.

En este aspecto Benjamin Higgins señala que: "Los efectos de difusión generados por un polo de desarrollo particular pueden difundirse por todo el mundo, de modo que no siempre se experimentara primordialmente en la región geográfica periférica cuyo centro forma. A la inversa es posible que el verdadero polo de desarrollo de una región geográfica se encuentre fuera de sus fronteras".²⁶

Finalmente, José Luis Coraggio, menciona que el problema de fondo de la teoría de los polos de desarrollo es su marcado economicismo. Así, representa una opción falsa porque "Aun cuando puedan determinarse los objetivos efectivos y las implicaciones sociales y políticas de la propuesta, su viabilidad depende de una serie de supuestos difícilmente aceptables, entre los cuales podemos señalar: i) Que no parece existir ninguna unidad estructural entre los fenómenos económicos, sociales y políticos, en consecuencia una estrategia que persigue objetivos sociales puede reducirse a términos puramente económicos a los que se añaden posteriormente algunas consideraciones sociopolíticas. ii) Que las relaciones internacionales parecen ser situadas en un contexto armonioso, de modo que se pasa por alto la unidad del desarrollo y del subdesarrollo. iii) Que el Estado es un elemento autónomo en el sistema social. y iv) Que los mecanismos de polarización pueden reproducirse independientemente a cualquier nivel".²⁷

Cabe mencionar, que esta teoría tuvo un lugar preponderante en la construcción de las políticas para el Estado Mexicano, durante el *desarrollo compartido* y la *alianza para la*

²⁶ Ibidem pp 28-39

producción. En otras palabras, esta teoría representó el parangón teórico en las administraciones presidenciales 1970-1976 y 1976-1982, como se vera en el capítulo II y III. De ahí, que diversos polos de desarrollo en México inspirados en esta escuela de pensamiento, como el de Salina Cruz, en la parte meridional del Istmo de Tehuantepec, hoy en día, ante el cambio de las directrices económicas se vean desfasados y resulten ser centros económicos abandonados por el Estado. De hecho su constitución como polo de desarrollo en este puerto es cuestionable, en el sentido de que únicamente, han logrado generar un enclave económico. Y es que la justificación política de nuestro góbernanes para tomar la decisión de crear estos polos parece ser como lo comenta Higgins: "... cuando una región se encuentra atrasada, debe carecer de un *polo de crecimiento*, y si las fuerzas del mercado no aseguran la creación de tal polo, deberá crearse uno mediante la intervención positiva del gobierno".

1.2.3. La escuela de pensamiento del desarrollo regional desde abajo.

La teoría del desarrollo regional desde abajo, elaborada por Stuart Holland rechaza al igual que la escuela de los polos de desarrollo el principio neoclásico. El razonamiento de esta escuela parte del hecho de que la empresa mediana es dominadora de los mercados en los que se desenvuelve, en consecuencia, contribuye a un desarrollo desigual al monopolizar parte del crecimiento de las actividades productivas, y por tanto, impide la libre movilidad de los factores productivos, es decir, que los precios y salarios con el influjo de las empresas medianas no resulta ser tan flexible.

"En consecuencia, las empresas más pequeñas de las regiones menos desarrolladas afrontan grandes desventajas en cualquier intento por penetrar a los mercados nacionales mediante la explotación de los menores costos salariales efectivos, la habilidad empresarial y los incentivos gubernamentales".²¹

²¹ CORAGGIO, José Luis. Op. cit. p. 67

²² HIGGINS, Benjamin. Op. cit. p. 39

²³ Cit. en KUKLINSKI, Antoni (comp.) "Polos y centros de crecimiento en la planificación regional". p. 155

Entre los años de 1977 y 1978 Sthor y Todtling, presentan una reseña en sus ensayos sobre la ineficacia de la política regional convencional. Ellos, además de las disparidades interregionales del ingreso se ocupan de las diferencias entre regiones, como efecto de las políticas instrumentadas por el Estado. Convienen en que las políticas de desarrollo espacial, no han podido en general cambiar las desigualdades espaciales. Asimismo, señalan que en la reducción de algunas disparidades se observó un aumento en las disparidades a otras escalas.

Los principales representantes de esta escuela concuerdan en que los instrumentos de políticas aplicados a partir del marco teórico de las escuelas dominantes, como la de los polos de desarrollo y la economía neoclásica, no lograron disminuir las desigualdades espaciales, por el contrario, en vez de ampliar la capacidad de autogestión de las regiones con el crecimiento de empresas multiregionales, estas se volvieron más dependientes. Es decir, con el crecimiento de estas empresas, las regiones sufrieron un alto nivel de especialización e integración funcional, lo que a su vez, provocó efectos retardadores en las economías regionales.

Sthor y Todtling, afirman que para lograr una equidad espacial, deben darse cuatro características. Tales condiciones son:

- 1) La ampliación de la política de desarrollo espacial explícita para lograr una consideración más categórica de los procesos sociales y políticos.
- 2) La reformulación de la función de la distancia, de un concepto negativo [] a un concepto positivo para la estructuración de un sistema de interacción y decisión espacialmente desagregado.
- 3) Mayor atención para las actividades que se desarrollan fuera del mercado y de las instituciones, y para los requerimientos de las relaciones humanas a pequeña escala y del hombre con su ambiente.

- 4) Un cambio en las facultades de toma de decisiones, de las unidades actuales, principalmente funcionales o verticales (seccionales), a unidades horizontales (territoriales) de diversos niveles[] Esto significa, reducir las escalas de las tomas de decisiones con efecto espacial al máximo grado posible ...²⁴

En suma, ambos teóricos proponen un control estricto de los flujos de los factores productivos y de los bienes, una redistribución de estos con el afán de contrarrestar las desigualdades regionales, condiciones políticas de mayor descentralización de la toma de decisiones, y en sí, un desarrollo gestionado desde la base de la estructura económica, social y política

Asimismo, conducen en la necesidad de estimular las regiones atrasadas con el desarrollo de una infraestructura productiva que permita generar mayores ingresos y recursos públicos; conservar las características regionales como la cultura y el folklore, y brindar oportunidades iguales a los grupos sociales. Del papel del Estado en el desarrollo regional se exige una activa intervención en la problemática regional, una nueva articulación entre los actores sociales, de abajo hacia arriba y con una capacidad de decisión que recurra a la pluralidad

La perspectiva de la escuela del desarrollo regional desde abajo, aun cuando puede considerarse como una extensión de la escuela del desarrollo polarizado presenta otros matices al exhibir una nueva articulación del poder. Aquí, la forma tradicional en que se integra la toma de decisiones de los actores políticos, es revertida. Ello implica una activa participación en la toma de decisiones de los grupos locales para dirigir y promover su desarrollo. Asimismo, significa una activa participación del Estado en el desarrollo regional.

De ahí, que a pesar de su laxitud metodológica en cuanto a como instrumentar la política de redistribución de los bienes o de su control de manera interregional, esta teoría se reviste de una particular importancia

²⁴ Cit. en ibidem p 160

1.2.4. La teoría del desarrollo regional potencial.

En el caso de la *escuela del desarrollo regional potencial* esta privilegia las ventajas competitivas de la regiones y los factores de producción móviles por encima de los factores que puedan disminuir las desigualdades regionales, es decir hace énfasis en las capacidades de la región para ofrecer bienes y servicios al exterior y da por sentado la problemática de la desigualdad regional. Desde esta perspectiva entre las ventajas competitivas se encuentran la disponibilidad de recursos naturales, infraestructura para la competitividad, posición geográfica, redes internacionales y montos de capital. Entre los factores de producción móviles están los diversos tipos de fuerza de trabajo y capital de inversión.

La provisión de infraestructura destaca entre estas ventajas ya que se ha relacionado tradicionalmente con el desarrollo regional. La tesis de Hansen¹⁹ en 1965 consideraba que existen dos tipos de inversiones en infraestructura: la inversión en infraestructura económica (IIE) y la inversión en infraestructura social (IIS). La primera comprende todo tipo de inversión en sistemas de transporte: puentes, carreteras, irrigación y drenaje, y servicios públicos como agua y electricidad. La infraestructura social engloba toda inversión que amplíe el capital humano: servicios educativos, de salud, vivienda.

Desde esta perspectiva teórica, esta doble inversión debe instrumentarse a partir de una estrategia económica desbalanceada. Dicho de otra manera, cuando una región muestra indicios de subdesarrollo la inversión en infraestructura social será mayor a la infraestructura económica, por el contrario, cuando una región es económicamente desarrollada la inversión en infraestructura social será incrementada. El propósito esencial de esta tesis es disminuir las desigualdades regionales.

No obstante, Diamond y Spence mencionan que "la provisión de infraestructura es un elemento significativo de política regional a todos los niveles sociales, pero su influencia

¹⁹ Cfr. BARAJAS AGUILAR, Ismael. "Descentralización industrial y desarrollo regional en México: una evaluación de programa de parques y ciudades industriales, 1970-1986". El Colegio de México, México, 1993. p.38-44.

sobre el desarrollo regional no está del todo definida. Son especialmente difíciles las implicaciones de los diferentes tipos de infraestructura para diferentes etapas del desarrollo regional.²⁶

Avances recientes en esta teoría, han dejado en un segundo plano el problema de la desigualdad regional, y se han centrado en los factores de competitividad de las regiones. En este sentido Michael Porter²⁷ menciona que actualmente, las condiciones que influyen en la competitividad de las empresas pueden agruparse en

1. **Factores de producción**. En estos se incluye no sólo los recursos humanos y naturales sino también la infraestructura de transporte y telecomunicaciones. En este rubro, Porter enfatiza la importancia de los factores considerados avanzados: recursos humanos altamente calificados, capacidades de desarrollo tecnológico, bancos de información, así como sistemas de telecomunicaciones. Cabe mencionar que en muchos casos estos recursos avanzados son a la vez especializados, es decir, están orientados a las necesidades de determinados conjuntos de actividades.
2. **La existencia en el país o la región de actividades asociadas y de apoyo**. Las actividades de apoyo o de soporte se definen como aquellas que son funcionales a la cadena de valor de una empresa. Entre ellas incluyen tanto actividades hacia atrás como hacia adelante del proceso de producción de valor de la empresa. Las actividades asociadas respecto a una actividad de referencia son aquellas que se apoyan en un mismo conjunto de actividades de soporte.
3. **La existencia de una demanda nacional, no tanto en su magnitud como en su grado de exigencia respecto a la calidad de los productos.**
4. **El ambiente y la estructura empresarial favorable a la competencia.**

²⁶ Cit. en *ibidem* p. 41

²⁷ Cfr. PORTER, Michael E. "The competitive advantage of nations" Trad. libre. New York, 1990 pp. 35-67.

Esta escuela de pensamiento hace hincapié en que estos factores actúan en conjunto. Se refuerzan mutuamente. Por ello, se enfatiza el carácter sistemático de las condiciones nacionales de la ventaja competitiva.

En este sentido, Porter argumenta que el análisis de la experiencia internacional revela que las actividades competitivas en la economía global están frecuentemente concentradas en regiones o ciudades. Esta concentración se atribuye al hecho de que las condiciones de la competitividad son en gran parte de carácter local, sobre todo las relativas a factores avanzados y especializados, a actividades asociadas y de apoyo a la demanda exigente.

Por esta razón, la escuela de desarrollo regional potencial considera beneficioso alentar la consolidación de agrupamientos regionales o locales de actividades competitivas (Clusters). Esto implica, en otros términos, alentar la especialización productiva de las regiones en actividades interdependientes entre sí. Así, el principal papel del Estado será reconocer los agrupamientos en formación y apoyar su consolidación.

A partir de esta perspectiva, la teoría en materia de desarrollo potencial asigna un papel importante al Estado en la competitividad de los países o regiones. Y es que Porter, no cuestiona el hecho de que el Estado fije políticas a las actividades y a las empresas, no obstante, enfatiza la necesidad de que estas sean adecuadas y coherentes con el fortalecimiento de las condiciones nacionales o regionales.

En suma, el Estado puede apoyar la competitividad de las empresas contribuyendo a la formación de factores de producción avanzados y especializados, también puede alentar la consolidación de agrupamientos de actividades competitivas. Asimismo, puede fomentar a la población a ser más exigente frente a la calidad de los productos. Por tanto, el Estado no ayuda a la competencia protegiendo o subsidiando a las empresas sino por el contrario, brindándoles condiciones adecuadas y presionándolas para que eleven su productividad.

Existen cuatro fases de la ventaja competitiva que van desde el surgimiento de esta hasta su declinación en las naciones

1. En un estadio inicial, la ventaja competitiva puede apoyarse en una dotación favorable de factores de producción básicos: recursos naturales, mano de obra no calificada abundante y de bajo costo, posición geográfica favorable respecto a ciertos mercados.
2. En una segunda fase, los factores básicos van cediendo su lugar a factores avanzados y especializados, así como a una consolidación de la capacidad productiva. En esta segunda fase, un país o una región presentan ventaja competitiva frente a otros porque ha realizado inversiones sostenidas en determinado conjunto de actividades, cuya emulación podrá llevar cierto tiempo a sus competidores.
3. La ventaja competitiva de un país o de una región avanza hacia una tercera fase cuando es capaz de imponer, a través de la innovación, un cambio en las reglas de juego de la competencia, como imponer nuevos productos o bien nuevas formas para producir o distribuir los mismos productos o servicios. Esta sería la fase más avanzada de la ventaja competitiva antes del inicio de su estabilización o declinación.
4. La cuarta fase sobreviene cuando un país o región pierde su supremacía en materia de innovación y su ventaja competitiva se sustenta predominantemente en la escala y el nivel de ingreso del mercado interno. A este nivel la ventaja competitiva se estabiliza, se vuelve inestable y expuesta a la declinación.

La limitante de esta escuela de pensamiento se centra en que las disparidades regionales, punto de controversia de las otras escuelas de pensamiento, son excluidas de su cuerpo teórico. Por el contrario, entre sus ventajas está el énfasis en la instrumentación de políticas que fomenten la creación de infraestructura para el desarrollo regional por parte del Estado, así como la formación de clusters a partir del reconocimiento de las ventajas competitivas de las regiones.

En un principio, aunque todavía no se ha logrado determinar el monto de los efectos del desarrollo de infraestructura en la desigualdad regional, cabe decir, que Looney y Fredericksen (1981) probaron la tesis de Hansen para México. Los resultados son congruentes con la teoría. Las inversiones en infraestructura conducen al crecimiento económico. Pero la IIE tiene su mayor efecto sobre el PIB en las regiones intermedias mientras que la IIS lo tiene en las atrasadas. Estos hallazgos muestran que sería posible reducir las disparidades regionales en el ingreso sin dañar el estado de la economía nacional.

Así, la revisión de esta teoría es útil en el sentido de que fomenta la participación directa del Estado en la creación de infraestructura económica y social; al fomentar el despegue de las actividades económicas competitivas en las regiones.

1.2.5. El enfoque de la economía política.

Por último, el enfoque de la economía política parte del supuesto de que el fenómeno regional es una manifestación de las contradicciones sociales generadas por las sociedades capitalistas modernas. Dicho de otra forma, existen clases sociales con intereses distintos en diversos niveles del proceso productivo, que se encuentran en constante lucha por el control de los medios de producción y por la apropiación del excedente económico. En este proceso dialéctico, de lucha de clases se generan condiciones de explotación de la clase obrera por los capitalistas, estos son los dueños de los medios de producción en tanto que los obreros poseen únicamente su fuerza de trabajo como factor de producción o propiedad. En este contexto de desigualdad económica, los obreros se ven obligados a vender su única propiedad para subsistir.

Ahondando un poco más. El carácter dialéctico del desarrollo social puede apreciarse en tres niveles. En primer lugar, por el surgimiento de contradicciones en la interacción recíproca entre el hombre y la naturaleza, cuando crea medios de producción el hombre engendra simultáneamente estímulos para nuevas formas de conducta, que lo llevan a

alterar el 'terreno artificial' para poder ejercer así tales formas de conducta, pero en la medida que lo logra, se crean otros estímulos, con nuevas alteraciones del 'terreno artificial', y así sucesivamente. En segundo lugar, surgen contradicciones entre las fuerzas productivas que se han alterado, y las precedentes relaciones de producción, contradicción que desaparece cuando las relaciones de producción se adaptan a las nuevas condiciones. Por último, aparecen contradicciones entre la nueva base económica y la superestructura pretérita, la que se supera por la adecuación de dicha superestructura."²⁹

Desde el punto de vista de Juan José Palacios este enfoque requiere que las unidades territoriales correspondan uno a uno con las relaciones sociales, o que el uso de la región como categoría de análisis, se subordine a categorías relativas a las relaciones sociales.³⁰

El corollario de esta teoría, es que la lógica de la acumulación privada de capital subordina todo intento de redistribución de la riqueza por parte del Estado, este por el contrario, es el vigilante del buen desempeño de las relaciones de producción capitalistas. El Estado, en esta visión, juega un papel importante pues representa el espacio geográfico donde se da la lucha interna, es también, un elemento primordial para entender las relaciones de producción capitalistas, y es la institución política que le da cohesión a la sociedad, vale decir, como un todo orgánico que le da sentido a las contradicciones generadas en la sociedades capitalistas.

Parfraseando a Gilberto Mathias, el Estado es "el garante de la perpetuación de las relaciones de producción [] Representa los intereses generales del capital, la precondición natural de su desarrollo, y es el 'capitalista total ideal' (Engels)"³⁰ Desde esta perspectiva, la reproducción del capital no se puede concebir sin el Estado, por su naturaleza de clase.

²⁹ SUNKEL, Oswaldo Op. cit. p.155

³⁰ Cf. PALACIOS, Juan José. La política regional en México 1970-1982. Las contradicciones de un intento de redistribución. Universidad de Guadalajara, México 1989, pp.44-45

³¹ MATHIAS, Gilberto "El estado sobredesarrollado (De la metrópolis al tercer mundo)" Trad. Falmora Villegas. Ediciones Era México, 1986. p.26

Una posición más avanzada al interior de esta escuela de pensamiento es la de José Luis Coraggio, el cual parte del supuesto de que existen contradicciones reales que son resultado de procesos objetivos. Sin embargo, también intervienen factores subjetivos que se recrean al interior de la categoría Estado: clases, grupos, sujetos sociales, agentes económicos. En este conjunto, donde interactúan procesos objetivos y subjetivos como parte de un todo y que pueden ser contradictorios entre sí, es necesario que las propuestas para el desarrollo regional sean retomadas por algún sujeto social. Es lógico entonces suponer que el desarrollo regional es abanderado por un actor social que se encontrará en constante lucha contra otros que representan intereses y planes opuestos.

Esta amplitud en el marco de referencia de Coraggio, conlleva una lección: en el desarrollo regional no existe una estrategia única de desarrollo, las contradicciones reales son tantas como sociedades existen, por tanto no hay una estrategia predeterminada; en síntesis, la estrategia de desarrollo regional del Estado debe de ser producto de la correlación de fuerzas existentes a su interior.

Dentro de las principales debilidades de la concepción marxista se encuentran sus tintes totalitarios, que privilegian al Estado por encima del individuo y de su capacidad para producir y reproducir las actividades productivas. Ya Norberto Bobbio decía citando a Giulio Giorello y Marco Marchionni que "es necesaria para la izquierda una verdadera y propia 'revolución copernicana' que consistiría en superar el dogma de los sistemas centrados y reconocer el sistema social como un conjunto de interacciones entre grupos con funciones de utilidad [...] que, en cuanto tal, excluye toda concentración del poder que pretenda organizar la vida social de acuerdo con un plan unitario".

No obstante, la apreciación hecha por Norberto Bobbio, la concepción del Estado de Claus Offe²³ parece superar esta definición ortodoxa de la escuela marxista, al mostrar una concepción menos antagonista de la relación Estado-sociedad. Así, el Estado no es

²¹ Cf. CORAGGIO, José Luis. "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina: Un enfoque crítico", en *Demografía y Economía del COLMEX*, México, D.F., XIV, 1982, No. 2, pp. 158-177.

²² BOBBIO, Norberto. "El futuro de la democracia", Trad. José Fernández Santibañ, 3a reimp. de la 1a ed. FCE, México, 1992, p. 85.

²³ Cf. OFFE, Claus. "Contradicciones en el estado de bienestar", Alianza-CONACULTA, México, 1990, p. 106.

ya el garante de las relaciones de producción capitalistas, es por el contrario, el protector y sancionador de un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista.

Así pues, en esta concepción moderada de Estado de Claus Offe radica la ventaja de esta teoría. Y es que, a diferencia de las anteriores escuelas de pensamiento, *el enfoque de la economía política* parte de una visión desagregada de la sociedad, es decir, no presenta una visión atomista en donde la división de clases resulta inexistente. "Por el contrario, se tienen desarrollos teóricos alternativos que parten del hecho de que las clases que conforman la sociedad son antagonicas."

A la visión de Offe se puede sumar otro concepción marxista moderada del Estado, la de Nicos Poulantzas que le confiere al Estado una *autonomía relativa*, es decir, privilegia la noción de que "al Estado le interesa fundamentalmente la reproducción del todo la formación social, para lo cual debe identificar cuales son aquellas fracciones de la clase dominante que actúan en este sentido, y debe conceder asimismo beneficios selectos a determinadas fracciones de las clases subordinadas."

1.3. Los límites de las formas de intervención estatal y su aplicación como instrumentos de desarrollo regional.

"Política monetaria y política fiscal son las armas clásicas de intervención estatal en la economía, y los instrumentos principales por los que el Estado trata de amortiguar las fluctuaciones, o lo bandazos, de la economía, de evitar el paro, la inflación, y las injusticias más flagrantes que la economía produce en su funcionamiento. Sin embargo, el Estado interviene y ha intervenido de muchas maneras más en la economía. Una

²⁴ PALACIOS, Juan José "El concepto de región" pp. 56-68

GARZA, Gustavo "Reseñas" en *Revista de Estudios Demográficos y Sociales* 14 del COLMEX (México D.F.) 5 1990 No. 2, p. 351.

²⁵ JIMÉNEZ GUZMÁN, Rodolfo "Política: un modo de Abordarla" 1 reimp. de la 1 ed. UNAM-ENEP-Acatlán México, 1995, p.31 (Las cursivas son nuestras)

manera en que el Estado interviene en la vida económica de un modo básico y a la vez poco advertido es proveyendo el marco jurídico e institucional en que se mueve la actividad económica".*

De ahí, que las diversas formas en que el Estado interviene en la economía respondan a una visión distinta de los límites de estos instrumentos. En este sentido, dicha visión se traslada a una discusión conceptual entre quienes piensan que únicamente el Estado se debe limitar a mantener el marco legal e institucional, y entre quienes piensan que las fuerzas del mercado capitalista no son suficientes para satisfacer las necesidades a la mayoría. " algunos simplemente piensan que el mercado funciona demasiado lentamente y que el Estado debe intervenir para acelerar el proceso de desarrollo económico, invirtiendo en educación, infraestructura, y favoreciendo por medio de protección arancelaria y fiscal a los sectores con potencial económico".¹¹

1.3.1. La política fiscal.

"La política económica la adoptamos como el campo de lucha política en el cual las acciones de poder y sus decisiones sobre la producción, la distribución, el financiamiento y el uso del excedente se enfrentan y resuelven, es decir, se refiere a las prácticas sociales del poder en materia económica".* En este sentido, es el instrumento del Estado que le sirve para legitimarse.

La política fiscal como parte de la política económica, es la forma más clásica de intervención del Estado, su principal instrumento es el presupuesto, que a su vez, se subdivide en ingresos y egresos.

* TORTELLA Gabriel "Introducción a la economía para historiadores". 2a ed. Editorial Tecnos, España, 1987 p 133

¹¹ Ibidem p 135

* AYALA ESPINO José "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982". FCE-SEMI-UNAM, México, 1993 pp 18-19

Los ingresos se integran, en gran parte, con las contribuciones impositivas, es decir, con impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. La otra parte de los ingresos, se consiguen a través de la emisión de valores gubernamentales o instrumentos financieros estatales que se ofertan en los mercados de valores, dicho de otra forma, son deuda pública que accionistas nacionales e internacionales pueden comprar y que poseen una temporalidad corto, mediano y largo plazo. La cotización de estas obligaciones públicas se encuentra respaldada con las reservas económicas comprobadas que posea el Estado y a partir de éstas se establece un margen de interés anual. Asimismo, estos valores gubernamentales se encuentran indexados a otros instrumentos establecidos por los mercados financieros.

Para Ricardo Calle¹⁷, los objetivos que persigue el Estado a través del gasto público son proporcionar bienes y servicios públicos, organizar eficazmente la producción, realizar una política estabilizadora, redistribuir el ingreso, y finalmente, mantener y elevar el nivel de desarrollo económico.

Asimismo, el gasto público se divide en dos rubros: el gasto de intervención directa, y el de intervención indirecta. Estos dos rubros se enfocan a dos campos esenciales del ejercicio presupuestal de la administración pública: el gasto corriente y el gasto de inversión. Este último, se traduce en obras de infraestructura y servicios de apoyo; el primero, es el gasto proyectado para el aparato gubernamental. Así, la conexión establecida con la intervención directa tiene que ver con la producción directa de bienes y servicios públicos a través de la creación de empresas estatales, y de manera indirecta, con la provisión de condiciones generales para la producción como las obras de infraestructura económica y social y servicios de apoyo a las actividades productivas.

Grosso modo, el papel del gasto público como instrumento de fomento económico en las regiones, es fundamental. Sin embargo, en México, con este instrumento, sólo se ha fomentado el crecimiento económico sectorial, más no el desarrollo regional. Por otra parte, el ingreso no siempre es percibido como un instrumento de fomento económico, ya

que la apropiación de una parte de los ingresos del productor y del trabajador, en forma impositiva, es visto como una obligación que no necesariamente estimula la redistribución de la riqueza y el incremento de la infraestructura. Aunado a esta óptica, la ineficacia del aparato administrativo estatal para establecer un universo de contribuyentes más amplio, que permita una carga menor a estos, es observado también como otra restricción.

La otra cara del ingreso es la exención o devolución fiscal como instrumento de fomento económico para las regiones, ya que pueden significar ahorros substanciales que motive a los inversionistas a ubicarse en uno u otro sitio. No obstante, los estímulos como la exención o devolución de impuestos y de derechos que en otros países son utilizados como instrumentos para fomentar el crecimiento económico en entidades y regiones específicas, encuentran en México serias limitaciones. Estos instrumentos que son utilizados con frecuencia por los gobiernos locales en otras latitudes, en nuestro país se encuentran supeditados al Sistema Fiscal de la Federación, mediante un complejo sistema de administración.

Estas limitaciones se derivan de que el Sistema Fiscal mexicano se orienta más al mejoramiento de la administración de impuestos federales y al fortalecimiento de los ingresos que a su utilización como instrumentos de estímulo a la creación de nuevas empresas en las regiones.

1.3.2. La política monetaria.

Parafraseando a Javier Braña³⁹, los instrumentos a través de los cuales ha de imponerse la regulación a las actividades productivas son el derecho y la moneda. De esta última, se ocupará esta sección, el marco jurídico será tema del siguiente apartado.

³⁹ Cfr. CALLE S. Ricardo. "El gasto público" en Enciclopedia Práctica de Economía. Fasc. No. 58. Orbis, España, 1985, pp. 64-66.

⁴⁰ Vid. BRAÑA, Javier. "El estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía (Un análisis del caso español)". FCE, México, 1984, pp. 31-37.

En este orden de ideas, Braña menciona que el objetivo de la regulación es asegurar aquellas condiciones generales de la reproducción del capital que el mercado no es capaz de producir por sí mismo pero que constituye una necesidad para el proceso de reproducción. Mitnick, cierra un poco más esta definición, al referirse a la regulación económica como una restricción intencional de las actividades productivas de la sociedad, por parte de una política deliberada del Estado para someter a estas a una regla prescrita en el interés público. Es así que el objetivo de la política monetaria es la regulación de la actividad económica a través de variaciones en la oferta monetaria y en el precio del dinero, es decir, del tipo de interés.

Existen dos formas fundamentales de intervención de la política monetaria: la contracción de la oferta monetaria, y su expansión. Es evidente, que tanto la contracción utilizada en épocas de inflación como la expansión requiera para épocas de depresión a pesar de su importancia macroeconómica, en realidad, poco tienen que rendir como instrumentos de fomento económico para las regiones aunque cabe una excepción, puede darse, por ejemplo, una discriminación regional de la política monetaria, como instrumento de fomento a las regiones.

De lo que no queda duda es de su eficacia como arma antinflacionista, nadie la discute, pero se objeta en este caso que puede resultar un medio brutal e indiscriminado, que perjudique, por ejemplo, a sectores y empresas de gran porvenir, pero con problemas de liquidez en un momento dado, y en cambio favorezca a empresas poco innovadoras, pero bien establecidas y con buenas conexiones bancarias.⁴¹

1.3.3. El marco regulatorio.

“El derecho civil, el mercantil, el penal dan normas de lo que es lícito o no en las relaciones y acciones económicas, el sistema judicial aplica esos principios.”⁴² Por su parte, el marco institucional provee de servicios políticos y administrativos a los agentes

⁴¹ TORTELLA, Gabriel. Op. cit. p. 131

productivos. En esta óptica, una y otra se complementan. Vale decir, que sin un aparato político y administrativo la ley no es posible cumplirla, y, sin Estado de Derecho el entramado político y burocrático no tiene mecanismos jurídicos de los cuales asirse. Expresado en otras palabras, el Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el poder.⁴²

En México existen una diversidad de leyes que tienen una relación, ya bien directa o indirecta con la actividad económica. Cabe decir que partir de 1940 se crearon las primeras leyes que sirvieron como instrumentos de intervención para fomentar la industrialización y la descentralización económica: la Ley de Exenciones Fiscales a la Industria y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Actualmente, destacan las leyes de Fomento Económico, de Fomento Industrial, de Fomento, Protección a Ciudades Industriales Nuevas, y finalmente, la Ley de Inversión Extranjera.

El objeto de estas leyes es fomentar las industrias nuevas, la pequeña y mediana empresa, los transportes y las comunicaciones, la ciencia y la tecnología, la prevención del deterioro ambiental, así como las actividades económicas estratégicas y las que generen un número determinado de empleos. Con una relación indirecta con la economía, está la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Derechos.

Sin embargo, respecto a la coordinación fiscal, los criterios que determinan los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, restringen a las entidades federativas y a los municipios de la posibilidad de utilizar los impuestos y derechos realmente importantes para el sector privado, como instrumentos que estimulen el crecimiento económico de acuerdo a las prioridades locales.

En este sentido, la coordinación fiscal de la federación tiende a igualar las condiciones impositivas y evita la diferenciación de criterios entre las entidades respecto al manejo de

⁴² *Ibidem* p. 133

los impuestos y derechos. Su propósito es el de armonizar el Sistema Fiscal Nacional y evitar que los gobiernos locales superpongan gravámenes federales, estatales y municipales, pero ello incide también en la imposibilidad para que hagan uso de estos como instrumentos de diferenciación que permitirían crear condiciones favorables para atraer inversiones y fomentar, por esta vía, el crecimiento económico en el ámbito local. Entre estos impuestos se encuentran los siguientes: al valor agregado (IVA); al ingreso global de las empresas y sobre personas físicas (ISR);

En el caso de los derechos destacan los aduaneros, minería, propiedad industrial, inversiones extranjeras, parques nacionales, impacto ambiental, prevención y control de la contaminación, concesiones, permisos y autorizaciones para pesca, registros y cédulas turísticas, bosques, carreteras y puentes, agua, caza deportiva e hidrocarburos, por mencionar algunos que podrían ser importantes como instrumentos de orientación y fomento de actividades económicas en las entidades federativas y municipios.

De esta forma, los impuestos y derechos que pueden ser establecidos por las entidades se reducen a unos cuantos, algunos de los cuales no necesariamente son importantes para los agentes productivos.

No obstante, por parte del gobierno se argumenta que es "mejor perfeccionar el sistema actual de participaciones que redistribuir las competencias tributarias. Se dijo que sustituir las participaciones por la recaudación de un solo tributo no sería favorable para las mayorías de las entidades sino que, por el contrario, perjudicaría a un buen número de ellas. Traspasar algunos impuestos implicaría crear un mecanismo compensatorio paralelo, lo que plantearía el problema de su reglamentación, manejo y control. La legislación debía seguir siendo federal con objeto de preservar la uniformidad que tanto tiempo y trabajo había costado alcanzar. Por otra parte, si la federación cediera algunos impuestos no tendría manera de resarcirse por lo que dejara de percibir, lo que plantearía otro problema."⁴³

⁴³ BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 10.

⁴⁴ JANNETTI DIAZ, Emilia. "La coordinación fiscal y los ingresos estatales," en *Revista Comercio Exterior del BANCOMEXT.* (México, D.F.), 39 (1989), No. 9, p. 773.

1.3.4. Otros instrumentos de fomento regional.

Existen otros instrumentos de intervención estatal no convencionales que pueden ser aplicados como instrumentos de fomento regional entre ellos, a nivel macro la política comercial y la descentralización a través de políticas de industrialización. Entre otros, que pueden denominarse como de nivel micro se encuentran las políticas de movilidad y migración poblacional, las políticas de asignación de capital, subsidios a las jornadas de trabajo y la retracción ocupacional.

De estos instrumentos de intervención estatal destaca la política comercial por sus efectos en las regiones. Gabriel Tortella menciona que entre las herramientas principales de la política comercial están las de tipo fiscal y monetario. Sin embargo, la política comercial presenta independencia frente a la política fiscal y monetaria ya que además de los aranceles y del control de divisas están otros medios, los diplomáticos como los acuerdos, tratados, misiones comerciales, los sanitarios, en este caso las prohibiciones sanitarias, y los estratégicos como el de la limitación de exportaciones.

1.4. Implicaciones teóricas.

Hecha la revisión de los cuerpos teóricos de las diversas escuelas de pensamiento regional y en sí, la revisión del papel del Estado en el desarrollo regional y sus formas de intervención, se desprenden las siguientes implicaciones teóricas:

La primera de ellas, da cuenta de la discusión conceptual. En este contexto, destacan a partir de su reconocimiento las siguientes directrices que integran el marco conceptual de esta investigación:

De la escuela del desarrollo regional desde abajo, es necesario retomar su propuesta de una nueva articulación de las relaciones de poder, de la teoría del desarrollo regional potencial, resulta fundamental su propuesta de implementar una política de fomento a la

infraestructura y la detección de ventajas competitivas para el desarrollo de las regiones por último, es sustancial el enfoque de la economía política de reconocer la diversidad de regiones y clases sociales y, por tanto, de no establecer modelos regionales previos

Es así, que al concepto de antagonismo entre clases sociales de la escuela de economía política, se integran las propuestas mencionadas de la escuela del desarrollo regional potencial y del desarrollo regional desde abajo. En este sentido, se propone que en el diseño de las políticas regionales se tomen en cuenta las diversas instancias de tomas de decisiones locales, esquemas organizativos que permitan un análisis detallado de las potencialidades y ventajas competitivas de las regiones, el fomento de infraestructura económica y social así como el reconocimiento de la existencia de división de clases y de la diversidad de regiones. De esta manera, se intenta generar un esquema flexible, vale decir, que no reconozca una estrategia única de análisis y de desarrollo regional.

Asimismo, se reconoce la importancia del gasto e inversión pública como instrumentos de intervención estatal para estimular el desarrollo regional. Concretamente, la intervención del Estado es comprendida a través de la inversión de capital público en infraestructura, la creación de esquemas fiscales y crediticios, así como el diseño de políticas de descentralización. Asimismo, a través de la intervención del Estado es posible evitar el acrecentamiento de las disparidades regionales, es decir, los instrumentos de intervención serán los que equidisten los factores de atracción-repulsión generados por las zonas de crecimiento a las zonas periféricas.

No obstante, se reconoce que los instrumentos de intervención estatal expresan los intereses sustantivos de los grupos dominantes, además, de representar, parcialmente, los intereses de los grupos dominados para garantizar la legitimidad del Estado. Por otra parte, se reconoce que las políticas regionales instrumentadas en la región del Istmo de Tehuantepec, han ido desde el uso de exenciones fiscales como incentivos a la inversión hasta el fomento de políticas de industrialización, movilidad y migración poblacional en la región.

La segunda implicación teórica responde a la pregunta planteada al inicio de este capítulo: ¿cuál es el papel del Estado en el desarrollo regional? Baste decir, que del examen realizado a las teorías económicas, excluyendo a la concepción de la escuela de economía política, estas identifican al Estado como un ente externo al funcionamiento de producción y reproducción social. Dicho de otro modo, la dinámica económica parece ser una esfera autónoma a lo estatal. Por lo tanto, se recurre a este ente externo para la solución de las dispendiosidades económicas.

A diferencia de los otros cuerpos teóricos, la concepción de la escuela de economía política, en la visión particular de Offe, involucra al Estado dentro del proceso de desarrollo socioeconómico. Para efectos de esta investigación se excluyen las posiciones extremas en la definición del Estado, se privilegia, por tanto, la definición de Offe que concibe al Estado como vigilante de los intereses colectivos de los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital, por lo cual se alude a que existe un interés explícito del poder estatal de promover las condiciones políticas favorables para la acumulación privada del capital, aun cuando el Estado presenta una *autonomía relativa* frente al capital (Poulantzas).

Se rechaza, por lo consiguiente, la noción de naturaleza de clase del Estado y su concepción de responsable de la perpetuación de las relaciones de producción capitalistas y garante de los intereses generales del capital. En el otro extremo se excluye la posición del Estado mínimo, entendido este, como Estado guardian o policía y antitesis del Estado benefactor.

En consecuencia, el Estado será entendido como actor y estructura institucional que interactúa en la sociedad, en la política y en la economía dependiendo de las condiciones históricas. "Esta perspectiva nos permite analizar el efecto sociopolítico y económico de los Estados sobre el desarrollo económico, estudiar las políticas y estrategias y el modo en que influyen, [] en la formación de [] sus demandas políticas y económicas."⁴⁵

⁴⁵ AYALA ESPINO, José. Op. cit. p. 16.

A la noción de Estado señalada, se suma la definición que se adelantó de región y su tipología. Desde esta perspectiva, el concepto de región se entiende, pues, como parte de un todo orgánico que se encuentra en constante movilización -conglomerado humano y un conjunto de actividades económicas y sociales- en el que predomina alguna característica en particular -social o económica- que la defina y permitirá tener la cohesión suficiente entre sus elementos para diferenciarla de otras. Asimismo la región se entenderá como un ente integrado por clases sociales y no como una estructura socialmente homogénea. A su vez, el tipo de región seleccionada corresponde a la tipología clásica de las regiones: la región plan o programa. En esta forma, se responde las dos primeras reflexiones planteadas al inicio de este capítulo.

Las dos últimas reflexiones ¿qué debe entenderse por políticas regionales? y ¿cómo debe comprenderse los efectos del desarrollo regional?, determinan las siguientes implicaciones teóricas. Por una parte, por políticas regionales debe entenderse el conjunto de instrumentos de política de desarrollo que el gobierno federal implementa en favor de los gobiernos locales para fomentar su crecimiento y disminuir las desigualdades interregionales, a través del uso de recursos públicos o de su promoción. Por otra parte, por efectos del desarrollo regional se entenderá las consecuencias evidentes que se presentan en el desarrollo económico y social de una región a partir de la instrumentación explícita de las políticas en esta

CAPITULO II. El Estado mexicano: Un caso típico de desigualdad regional.

"En un país tan grande y tan variado geográficamente, como México son casi inevitables los niveles desiguales de desarrollo económico regional y de tasas de progreso". De ahí, que el objetivo del presente capítulo sea hacer una revisión de las políticas aplicadas por el Estado Mexicano para contrarrestar las desigualdades en sus regiones, ello permitirá obtener un marco de referencia de su desempeño que contextualice, posteriormente, la lógica del Estado y sus formas de intervención en el Istmo de Tehuantepec.

La revisión histórica de las acciones regionales en México parte de dos supuestos esenciales. El primero de ellos sostiene que hasta 1970 no existió una política definida de desarrollo regional y que por el contrario, el diseño de estas respondió únicamente al fortalecimiento del desarrollo económico sectorial. Por tanto se subraya que es posterior a esta fecha cuando surgen políticas regionales de forma explícita, es decir para y hacia el desarrollo regional, aun cuando sus efectos no hayan sido en mucho, de las primeras acciones regionales instrumentadas por el Estado mexicano.

El otro supuesto sustentado que hasta 1985, etapa final de esta investigación los instrumentos de intervención del Estado mexicano como el gasto e inversión pública, los esquemas fiscales y crediticios, así como los programas de parques industriales no han tenido implicaciones directas en las regiones. En otras palabras se señala que las intenciones manifiestas de políticas de desarrollo regional no han sido consistentes, hasta ahora, con las puestas en práctica. En este sentido se reafirma la dicotomía en materia de ciencia regional, ello, equivale a decir, la diferencia sustancial entre teoría y práctica en el desarrollo regional.

* BARKIN David "Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrográficas" Siglo XXI México 1970 p.44

2.1. 1940-1970: Del proceso de institucionalización del Estado mexicano a sus primeras acciones en materia regional.

En este apartado se abarcan dos periodos históricos del Estado mexicano en materia de desarrollo económico: 1920-1940, 1940-1970. El propósito de esta disección histórica es permitir el análisis de dos realidades diferentes del Estado mexicano. La primera, de una nación recién salida de un proceso revolucionario que afectó todas sus estructuras; permeada por la necesidad de legitimidad política y, por tanto, de crear nuevos pactos sociales, ceñida por la exigencia de configurar instituciones rectoras, sobre todo, en economía; y, enmarcada en un proceso de depresión económica mundial a partir de 1929.

El segundo periodo, analiza a un Estado consolidado, entre otras cosas, por el repunte acelerado de su economía como consecuencia de la exportación de bienes en el contexto de la segunda Guerra mundial, y orientado a fortalecer su mercado interno. Así, a partir de este entorno económico se estudian los principales instrumentos de intervención estatal creados hasta 1970, para fomentar el desarrollo regional.

2.1.1. La configuración de las instituciones rectoras del Estado mexicano, 1920-1940: De la revolución política a la revolución económica.

Para 1920, "El costo económico de la Revolución Mexicana, su costo de oportunidad ha sido calculado por los expertos en un 37 por ciento términos de ingresos no producidos. Durante la década de la violencia todos los sectores de la economía, con la sola excepción del petróleo, sufrieron un considerable descenso". En este contexto de inestabilidad productiva, es evidente que el propósito fundamental del Estado naciente era fomentar el desarrollo económico y crear empleos a través de planear, conducir y orientar, la actividad económica nacional.

² MEYER, Lorenzo. "A la sombra de la revolución mexicana". 15a. ed. Sal y arena México, 1995 p. 87

Así pues, la prondad consistió en la consolidación de la vida institucional; dicho de otra forma, en la configuración de instituciones rectoras que guiaran las actividades sociales y productivas de la nación. De esta manera, el gobierno posrevolucionario contó con una mayor discrecionalidad para intervenir en todos los órdenes de la vida nacional, lo cual se ilustra en el hecho de que durante la década de los años veinte se asistió a la creación de una multitud de instituciones públicas de distinto carácter que plasmaban las necesidades administrativas de un Estado con mayores capacidades y necesidades de intervención.³

En el rubro económico se crean durante la administración de Plutarco Elías Calles diversas instituciones para controlar las variables macroeconómicas y normar las actividades productivas, específicamente se crean instituciones financieras para apoyar el proceso de reorganización de la economía nacional. Es así que en 1925, se constituyen las Comisiones Nacionales de Caminos e Irrigación, estas pretendían que las áreas rurales se incorporaran a la economía de mercado que regía en el resto de la nación, en el mismo año se instaura el Banco de México con el monopolio de la emisión monetaria, en 1926, se integran los Bancos Agrícola y Ejidal cuyo fin era el impulso al desarrollo agrícola de las regiones del noreste, el noroeste y la Laguna, en el aspecto jurídico, se promulgan un conjunto de leyes y códigos como la Ley sobre el Petróleo, el Código Nacional Electoral y las reformas hacendarias para introducir el ISR.

En especial, las reformas hacendarias buscaban dos propósitos, por un lado, darle progresividad al sistema impositivo por medio de un impuesto directo [] que en pocos años elevó notablemente la recaudación federal. Por otra, terminar con la anarquía impositiva y eliminar la concurrencia de impuestos federales y estatales sobre una fuente de ingreso.⁴

En suma, para la década de los veinte los objetivos económicos del grupo sonorense se centran en el nacionalismo económico, esto es, en la autonomía económica dirigida y actuada por los mexicanos, en la colonización de tierras ociosas, la industrialización, el

³ AYALA ESPINO, José. Op. cit. p.30.
⁴ JANNETTI DIAZ, Emma. Rev. cit. p.769.

impulso a la sustitución de importaciones y el aumento de jornales. En pocas palabras, en la intervención del Estado en la actividad económica ⁵

Para el logro de gran parte de estos objetivos, el gasto público como instrumento de intervención estatal, constituyó la herramienta principal para influir sobre una estructura económica desarticulada e inestable. En este sentido, el uso de los recursos públicos se reflejó en la creciente complejidad y diversificación de las funciones del sector público. Otro aspecto del gasto, se expresó en la defensa, no obstante, sus rubros más dinámicos fueron los de fomento económico y beneficio social.

Asimismo, la inversión pública fue orientada básicamente hacia estrategias económicas sectoriales definidas para el país en su conjunto. En consecuencia, el desarrollo de políticas regionales quedó supeditado a estas estrategias de orden sectorial, es decir, la preocupación del Estado se centró en el desarrollo general del país y no en los procesos de desarrollo regional. Un fiel reflejo de esta orientación de la inversión pública, se observa en el comportamiento del PIB en el periodo que va de 1920 a 1927, el cual creció a un ritmo anual de 2.5%.⁶ En este lapso, la industria de la transformación y la extractiva, así como el sector agropecuario, fueron las actividades económicas más dinámicas.

"Sin embargo, a partir de 1928 la recuperación del nivel de actividad económica por el que había transitado el país sufrió una nueva recaida catalizada tanto por la crisis internacional, y sus efectos sobre la demanda externa, como por los efectos que esta desencadenó en lo interno, lo que se reflejó en la caída de los principales indicadores macroeconómicos, incluso por abajo de su tendencia histórica."⁷

Cabe mencionar, que en este contexto de depresión económica, se generaron algunos esfuerzos por normar la planeación pública en México. Concretamente, en 1930, se expidió la Ley sobre Planeación General de la República, destinada a organizar y dirigir las actividades del aparato público en dos aspectos: el primero, la división del territorio

⁵ Cfr. AYALA ESPINO, José, p. 49.

⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 31.

⁷ *Ibidem*.

nacional en zonas, el segundo, la planeación y zonificación urbana y regional, así como la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales

Aunado a estos esfuerzos por organizar la planeación nacional el Estado mexicano, como consecuencia de la crisis, tuvo que hacer cambios esenciales en su política económica para controlar y disminuir la depresión del 29. No obstante, estos cambios se conformarían oficialmente hasta 1934, momento del cambio presidencial. Y es que, "Para el pensamiento económico de México que había creído que México podía seguir siendo una nación agrícola que cambiara exportaciones por importaciones, la depresión fue un golpe decisivo".

Justamente 1933 un año de transición del poder, también representó un punto nodal para contrarrestar la depresión. Es así que aun antes de ser presidente de la República el Gral. Cárdenas, el todavía presidente Abelardo Rodríguez ya había adoptado el Plan Sexenal cardenista y para mediados de ese año proyectó la creación de la Secretaría de la Economía Nacional para organizar la planificación del Estado en México.

Entrado en el gobierno el Gral. Cárdenas, plasmó los principios básicos que orientarían la rectoría económica de su gobierno en el Plan Sexenal 1934-1940, en el cual se mencionaba que: a) al Estado correspondía una participación amplia en la organización y dinamización de las relaciones de producción, de las fuerzas productivas y de la acumulación de capital; b) la política económica gubernamental debía conducirse del tal modo que se redujera o se eliminara la dependencia del exterior; c) el gobierno debe actuar en el sentido de que se apliquen de forma efectiva y generalizada, las disposiciones de la legislación sobre las relaciones de producción.

En suma, se reconocía en este plan la necesidad de consolidar un proyecto de desarrollo con una fuerte orientación nacionalista, es decir un cambio de fondo, en el que la intervención del Estado sería todavía más directa y diversificada. Por tanto, resultaba

³ WILKIE, James. "La revolución mexicana 1910-1976. Gestión, federal y cambio social". FCE México, 1978 p. 103.

⁴ Cfr. AYALA ESPINO José. Op. cit. pp. 139-140.

prioritario impulsar la reforma agraria, incrementar el gasto público y expandir la infraestructura tanto económica como social.

Así, en la práctica y aún con la crisis económica, se continuó consolidando el proceso de institucionalización. A nivel crediticio, se fundan Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior. Respecto a empresas públicas, se crean la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales.

Es evidente, que en este proceso de otorgamiento de crédito y de configuración de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía el gasto público continuó ejerciendo un papel crucial. Y es que, aun cuando una gran parte de los dineros públicos se destinaron al bienestar social, la mayor proporción de estos se orientó a inversiones masivas en infraestructura y en sectores económicos prioritarios que consolidarían, posteriormente, el proceso de expansión económica.

Una muestra de la orientación de la inversión pública hacia los rubros económicos, lo es que el PIB ¹⁰ recuperó la tendencia hacia al crecimiento, registrando una tasa promedio anual de 4.5% [] uno de los sectores que mostró un comportamiento más sostenido fue el industrial, y en particular el manufacturero, el cual registró altas tasas de formación de capital que posteriormente apoyaron el crecimiento económico en los años de guerra. No obstante, la estructura económica no sufrió modificaciones drásticas, ni se registraron indicios de importancia en la sustitución de importaciones [] Esto se explica [..] (porque) la reducción de la demanda y la del ingreso fueron tan severas en los años anteriores que la protección natural a la industria mediante la restricción externa no bastó para promover el desarrollo acelerado de la industria. ¹¹

De esta manera, los esfuerzos del gobierno cardenista por fortalecer el Estado nacional y dirigir los procesos sociales y económicos, se observó en un aspecto esencial: la conformación de pactos sociales con nuevos actores políticos: sector obrero y campesino que serían, básicamente, la fuente de legitimidad de este nuevo gobierno, y a los que se

¹⁰ Ibidem pp.33-34.

destinarían la mayoría de los recursos económicos. De ahí que sectores privilegiados como la defensa disminuyeron notablemente su porcentaje de participación en la asignación del gasto, al no representar dentro del nuevo pacto social una fuente de legitimidad política.

Cabe mencionar que en la etapa cardenista, los procesos de desarrollo regional continuaron subordinados al fortalecimiento del desarrollo económico sectorial. Sin embargo, en el contexto regional del Istmo de Tehuantepec el Gral. Cárdenas hizo explícito un proyecto integral de desarrollo regional, la razón del énfasis en esta región istmica partió de dos consideraciones fundamentales la primera que el Istmo de Tehuantepec representaba un factor de seguridad nacional ante los albores de la 2a. guerra mundial, por tanto se destinó para esta región una gran cantidad de inversión pública destinada a fortalecer la infraestructura económica y social. La segunda, un interés real por crear mejores condiciones de vida en esta región, ya que sólo doce años antes de entrado a la presidencia de México, el Gral. Cárdenas había sido el jefe de las fuerzas militares en la región.

2.1.2. Las acciones pioneras en desarrollo regional del Estado mexicano, 1940-1970.

De 1940 a 1970 se establecieron una serie de medidas de tipo sectorial con posibles incidencias en la estructuración del territorio nacional las leyes de exención fiscal estatal para la industria (establecidas desde 1940) la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (promulgada en 1941 y revisada en 1955) las Comisiones de Cuenca Hidrológicas (iniciadas en 1946), los créditos a las industrias pequeña y mediana (creados en 1953), [], y los parques y ciudades industriales (iniciados en 1953) ***

*** GARZA, Gustavo. "Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales 1953-1988". Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano del COLMEX, México, 1992, pp. 7-8.

En el caso del periodo presidencial del Gral. Manuel Avila Camacho, el proposito principal de su Plan Sexenal, se centró en dos aspectos fundamentales: 1) el afianzamiento de la reforma agraria, y, 2) el crecimiento de la industria, ya que "una importancia especial le era otorgada a la actividad industrial, con el fin de consolidarla como eje fundamental del desarrollo."¹²

Así, durante el gobierno del presidente Avila Camacho la política de desarrollo industrial se centró en la construcción de infraestructura básica para el crecimiento de la industria y en la capacitación de la fuerza de trabajo, así como en proporcionar insumos industriales estratégicos a bajo costo. En síntesis, en la protección y fomento de la industria nacional a través de una política substitutiva de importaciones.

Asimismo, la estrategia de desarrollo económico, al igual que los dos gobiernos anteriores, estuvo sentada en la utilización del gasto y de la inversión pública. A nivel de otorgamiento de crédito, el desarrollo industrial continuó teniendo un lugar privilegiado. Justamente, Nacional Financiera fue la encargada a través de políticas de apoyo financiero y técnico de impulsar a la industria. Para ello, esta institución bancaria reorganizó y diversificó sus funciones. Por otra parte, el Banco de México asumió una política activa de promoción industrial a través de dos herramientas básicas: política económica y tasas de interés. De esta manera, el dinamismo de la economía nacional pasó a depender, en forma directa, del uso del gasto y de la inversión pública.

Es en este contexto de promoción industrial, es evidente que la 2a. Guerra Mundial contribuyó en mucho, para acelerar el cambio de la estructura productiva. De tal suerte, que "... la industrialización avanzó rápidamente hasta completar de hecho la substitución de importaciones de bienes de consumo no durable, y con mayor lentitud en lo que se refiere a bienes intermedios, bienes de consumo durable y capital."¹³ Así, la tasa de

¹² "Antología de la Planeación en México 1917-1985 (Los primeros intentos de planeación en México)" Tomo I, SPP-FCCE México, 1985 p.31.

¹³ AYALA ESPINO José Op. cit. p.36

crecimiento experimentó "... un periodo de crecimiento rapido con una tasa mayor a 4% anual..."¹⁴

En materia regional, se continuó con la estrategia territorial de impulsar el crecimiento de ciertas zonas de Mexico con mayor potencial económico. vale decir, se prosiguió con la supeditación de las políticas regionales a las sectionales, aun cuando esta estrategia económica agregada ya presentaba pequeños tintes de preocupación por las regiones. Un reflejo evidente de este propósito fue la creación a nivel de marco jurídico, de las Leyes de Exención Fiscal para la Industria, en 1940 y de la Ley de Industrias Nuevas, un año después. Por otra lado, para 1946, a nivel de planeación se crean las Comisiones de Cuencas Hidrológicas, una de las acciones más ambiciosas del gobierno federal.

Respecto a la Ley de Exención Fiscal para la Industria, esta tenía como objetivo fomentar el desarrollo industrial del país. Para ello, se promulgaron en todas las entidades del país leyes estatales de exención fiscal. Sin embargo, "No sorprende que el grueso de las exenciones de impuestos se orientara a las ciudades más grandes, al no contar con criterios de discriminación regional". En este sentido, los efectos directos de este instrumento de intervención en el incremento de la industria fueron prácticamente nulos, al no utilizar criterios de selección rigurosos de las industrias y de las localizaciones geográficas.

Por otra parte, el objetivo de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias se orientó a la concesión de exenciones fiscales a las industrias que se consideraban estratégicas para el crecimiento económico del país, así como a las que se pensaba podían abrir nuevos rubros en el proceso de industrialización nacional. Cabe destacar, que este instrumento de intervención estatal fue considerado uno de los más importantes en el proceso de descentralización y crecimiento industrial. Sin embargo, "al igual que el esquema anterior, no incluyó ninguna consideración sobre el sitio en que debían localizarse las plantas a fin de recibir las exenciones de impuestos".

¹⁴ ídem

¹⁵ BARAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. p. 103

¹⁶ íbid. p. 104

Desde esta perspectiva, la gran mayoría de las empresas beneficiadas por las exenciones estaban ubicadas en el Distrito Federal y en el Estado de México, es decir, los estímulos fiscales continuaron favoreciendo a la región central del país. Ha sido claramente una ley sectorial dirigida al desarrollo de la industria y no una política de descentralización de la misma.¹⁷

Finalmente, a nivel de planeación, se crearon para 1946 las Comisiones de Cuencas Hidrológicas. Vale decir, que este instrumento de planeación directa fue uno de los primeros intentos de descentralización en materia de desarrollo regional. El objetivo de este instrumento, era estimular el crecimiento económico fuera de la región central a partir del impulso de proyectos hidrológicos que serían detonadores económicos y que atraerían a las demás inversiones productivas en aquellas zonas del país con abundantes recursos hídricos.

De esta manera, se crearon la Comisión del Papaloapan y la de Tepalcatepec-Balsas en 1947, la Comisión del Grijalva en 1951, y en ese mismo año, la Comisión Hidrológica del Valle de México. Destaca entre ellas la Comisión del Valle, ya que fue la única que tuvo como responsabilidad elaborar un plan para contrarrestar el crecimiento del Distrito Federal. De las otras comisiones hidrológicas puede decirse que trabajaron sin coordinación alguna y todas colocaron en un segundo plano el desarrollo urbano e industrial.

En la práctica, el programa de cuencas hidrológicas fue instrumentado hasta el siguiente sexenio, esto es, en el periodo 1946-1952. Respecto a sus efectos, puede decirse que, "desde el punto de vista de las desigualdades regionales y la concentración económico-demográfica en la ciudad de México el programa no tuvo éxito".¹⁸ Y es que las repercusiones del proyecto de cuencas hidrológicas en materia de descentralización económica, así como en la disminución de los flujos migratorios y en el desarrollo regional fueron muy bajos. Aun cuando, cabe decir que las comisiones contribuyeron en mayor medida al crecimiento del sector agrícola y al desarrollo económico agregado.

¹⁷ Cfr. GARZA, Gustavo Op. cit. p.22

¹⁸ Idem

A este ambicioso intento de descentralización económica continuó, en 1952, la construcción de una zona industrial en ciudad Sahagún, Hidalgo, cuya finalidad era desarrollar una zona económica con un fuerte atraso y, a su vez, promover la descentralización económica del Distrito Federal. No obstante, a la instalación de las empresas públicas -que dieron un importante auge en los sesenta a este complejo industrial-, no siguió el de las empresas privadas. Las razones aludidas por la iniciativa privada fueron de localización geográfica y carencia de infraestructura, en suma, se argumentaron altos costos de producción.

Un año después se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana (FOGAIN). El objetivo de este Fondo era otorgar créditos a las empresas pequeñas y medianas que se ubicaran fuera de las dos ciudades más industrializadas de México, el Distrito Federal y Monterrey. Sin embargo, "en sus primeros diez años de actividad, otorgó 58% de los créditos a empresas ubicadas en el Distrito Federal que, junto con el Estado de México, en 1970 aun absorbía 52% de tales recursos."¹⁴

Así, el contexto económico en el cual se desenvolvía el FOGAIN era de un gasto público orientado a la industria, al contrario de la agricultura que se mostraba en franco descenso. De hecho, de 1953 a 1964 la distribución de la inversión pública en el ramo industrial en su mayor parte, se dirigió básicamente hacia la actividad petrolera y eléctrica. Tal distribución se asocia con la prioridad asignada al hidrocarburo desde que esta industria fuera nacionalizada por el presidente Cárdenas en 1938 y con el interés de la administración 1959-1964 para mexicanizar la industria eléctrica.¹⁵

Asimismo, esta orientación de la inversión pública respondió ampliamente a la estrategia económica de proveer de infraestructura económica y social básica para el apuntalamiento de la producción industrial. "Ciertamente la industria consolidó su dominio sectorial como lo ilustra el hecho de haber aumentado su peso en el valor bruto de la

¹⁴ Ibidem p. 24

²⁰ BARAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. p. 174

producción de 26.6% en 1958 a 34.4% en 1970, en tanto que la influencia del sector primario disminuyó, pues [...] pasó de 17.4% a 11.6% para los mismos años...²¹

Paradójicamente a los esfuerzos en materia de descentralización económica y de fortalecimiento de los procesos de desarrollo regional, el gasto público, en este mismo periodo continuó concentrándose en unas cuantas entidades federativas. De tal suerte, que los estados de Tamaulipas y Veracruz fueron privilegiados por ser, históricamente, los principales productores de petróleo. Asimismo, fue favorecido el Distrito Federal quien, tradicionalmente, ha sido el nodo industrial del país.

Posterior al FOGAIN, se dieron algunas acciones en materia regional, sin embargo, estas políticas regionales fueron inconsistentes, o bien no respondieron a un propósito regional explícito. En esta dinámica, se crea, en 1965, el Banco Nacional Agropecuario para estimular el desarrollo agrícola y ganadero y en 1968, se establece la Comisión de Estudios de Territorio Nacional con la que se inició el levantamiento de la cartografía, elemento básico de la planeación.

Hasta esta parte de la investigación, se ha tratado de mostrar, por un lado, que de 1920 a 1940 el Estado mexicano impulsó un proyecto de desarrollo nacional antes que procesos de desarrollo regional. Por tanto, queda claro que en este periodo no existieron políticas explícitas de desarrollo territorial. Por otra parte, es también evidente que el gasto y la inversión pública, como instrumentos de intervención estatal, significaron las principales fuerzas motrices del desarrollo económico agregado, más no del desarrollo regional. Asimismo, la necesidad de legitimación política de los gobiernos posrevolucionarios los condujo a configurar instituciones rectoras de las actividades sociales y económicas que, como respuesta a las complejas estructuras socioeconómicas fueron ampliando y diversificando sus funciones. De esta manera, el Estado asumió un papel activo en la modernización económica del país.

²¹ AYALA ESPINO, José. Op. cit. p. 41

En la segunda etapa, que va de 1940 a 1970, se trató de comprobar que el Estado mexicano impulsó una política de industrialización nacional, mas ésta no se planteó como una política descentralización explícita y, en este sentido se continuó privilegiando el desarrollo económico agregado por encima del desarrollo regional, es decir, se concibieron escasas políticas de desarrollo regional. En lo que toca al gasto e inversión pública, estos instrumentos se orientaron decididamente a la construcción de infraestructura básica para la expansión industrial, así como a su apoyo crediticio. Sin embargo, a diferencia de lo ofrecido en materia regional durante este periodo, los recursos públicos continuaron concentrándose en unas cuantas entidades federativas que agrupaban las principales industrias, contradiciendo en los hechos el interés por disminuir las desigualdades regionales.

Asimismo, los esfuerzos de descentralización económica se dieron de manera desorganizada e inconsistente, es evidente, pues, que la poca experiencia en planeación regional y la falta de un sistema de planeación contribuyeron a ello. El más relevante de estos instrumentos las cuencas hidrologicas, "no pretendían modificar de manera significativa ningún patrón de desarrollo regional sino hacerlo más funcional con la acumulación de capital a nivel nacional, favoreciendo claramente a los principales centros del país".²² Por otra parte, el marco jurídico creado para exentar fiscalmente a las industrias, así como el programa de parques industriales tampoco tuvieron un impacto significativo en la descentralización económica y, por tanto, en la disminución de las desigualdades regionales.

En suma, de 1920 a 1970 puede decirse que las escasas políticas de planeación regional, en gran parte, fueron descoordinadas, débiles y contrarrestadas por las políticas económicas sectoriales. Y que, "... el interés real ha sido básicamente sectorial y [...] sólo políticamente se introducen metas de tipo territorial. En otras palabras, su prioridad fue el desarrollo industrial, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales, ni reparar en las posibles implicaciones de estos fenómenos".²³

²² BARAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. p. 109.

²³ GARZA, Gustavo. Op. cit. p. 25.

En este sentido, "... puede aseverarse que hasta 1970 no existió en México ninguna política que haya llegado a constituir un esfuerzo coordinado y sistemático para inducir la desconcentración territorial de las actividades económicas y la población y, en general, para intentar una redistribución regional de los frutos del avance económico y social alcanzado hasta entonces por la sociedad mexicana."²⁴

2.2. Las políticas de desarrollo regional en la estrategia económica del Estado mexicano, 1970-1988.

En esta sección se estudiará el periodo económico comprendido entre 1970 y 1988. A su vez, esta etapa se dividirá en tres fases: 1970-1975, 1976-1982, 1982-1988, que corresponden, respectivamente, a los periodos de gobierno de los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid. El propósito es hacer una evaluación detallada de las políticas explícitas aplicadas por estos gobiernos en materia de desarrollo regional.

Así pues, se analizarán en cada uno de los gobiernos mencionados dos instrumentos fundamentales para el desarrollo regional: el primero, serán las políticas regionales como los esquemas fiscales y crediticios, las políticas de industrialización y finalmente, las políticas de descentralización económica. El segundo instrumento comprenderá la asignación espacial de la inversión pública federal.

2.2.1. Políticas de desarrollo regional, 1970-1976.

Inicio el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, el problema de las desigualdades regionales fue considerado como uno de los puntos nodales a contrarrestar dentro de la estrategia económica. dicho de otra forma, en este gobierno se hicieron explícitas las políticas territoriales dentro de la política económica general para

²⁴ PALACIOS, Juan José. "La política regional en México, 1970-1982: Las contradicciones de un intento de redistribución", p. 68.

México. De tal manera, en el programa de *desarrollo compartido* se introdujeron una gran variedad de medidas urbano-regionales junto al marcado interés del Estado por establecer las instituciones del desarrollo regional.²⁵

Dos factores evidentes en el desarrollo regional determinaron la actuación del gobierno echeverrista en el entorno nacional por un lado: la manifiesta centralización del desarrollo industrial que empezaba a mostrar sus efectos nocivos a partir de la aglomeración económica y social en las áreas metropolitanas y por otro: los importantes fenómenos regionales que se estaban dando en las zonas fronterizas a partir de los flujos comerciales, turísticos y de población en estas.

Así, en este contexto de reconocimiento de la problemática regional las medidas creadas fueron desde el fomento al desarrollo industrial y la descentralización para el desarrollo regional, hasta la creación de unidades de coordinación regional (Ver Cuadro 1).²⁶ Cabe mencionar, que un instrumento que toma especial importancia para esta investigación, dentro de éste periodo presidencial, es la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, en 1973.

Cuadro 1

Instrumentos de política regional en México, 1970-1976

1. Políticas de desarrollo industrial y descentralización para el desarrollo regional

- Programa de parques y ciudades industriales (1970)
- Complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971)
- Incentivos fiscales (1971-1972)
- Extensión del programa maquilador (1972)
- Esquema de incentivos financieros para la pequeña y mediana industria (1972)

2. Políticas de desarrollo regional

- Comisión para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec (1973)
- Comisión para el desarrollo económico de la península de Baja California (1974)

²⁵ BARAJAS AGUILAR, Ismael: *Op. cit.* p. 110
²⁶ Cfr. *Ibidem.* pp. 112-119.

Instrumentos de política regional en México, 1970-1976

3. Políticas administrativas y de coordinación regional

- Comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados: Coprodes (1971-1975)
- Dirección general de desarrollo regional (1974)
- Comisión nacional de desarrollo regional (1975)
- Ley general de población (1973)
- Ley de asentamientos humanos (1976)

En el caso de la primera de las medidas utilizadas, las *políticas de desarrollo industrial y de descentralización*, destacan entre sus instrumentos más importantes el Programa de Parques Industriales, así como los decretos de descentralización industrial a través de incentivos fiscales y financieros.

Respecto al Programa de Parques industriales, el objetivo de este fue promover el desarrollo industrial fuera de las aglomeraciones económicas y, con ello, descentralizar la industria y contrarrestar las desigualdades regionales. El Programa quedó a cargo del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales (Fidein), creado en el primer mes de su gobierno. "El principal objetivo del Fidein [] (fue) estudiar y fomentar la creación de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales en función de ciertos criterios: aprovechamiento de la infraestructura y recursos naturales existentes, distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial, descentralización urbano-industrial, agrupamiento de empresas afines o complementarias para propiciar procesos de integración industrial y financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento de parques industriales."

Siguiendo los parámetros establecidos por el Programa de Parques Industriales y el mismo Fidein, se crea el proyecto regional Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en 1971, bajo el esquema teórico de los polos de desarrollo: esta planta siderúrgica ubicada

27. CARZA, Gustavo. "La política de parques y ciudades industriales en México: etapa de expansión, 1971-1987", en CARZA, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988: la temp. de la taed*. El Colegio de México, México, 1992, p. 79.

entre las costas del Michoacán y Guerrero tenía como propósito satisfacer la demanda creciente de acero en el mercado interno. A su alrededor, se pretendía establecer una serie de industrias que prestarían servicios especializados a la industria acerera a que, en su caso, dependerían directamente de este eje de desarrollo

No obstante, las excelentes proyecciones económicas de este complejo industrial, en la práctica sus resultados no fueron satisfactorios. De hecho, este polo de desarrollo es el mejor ejemplo del fracaso de esta teoría en México. Y es que, por una parte, este polo de desarrollo ocasionó serias distorsiones regionales. El otro aspecto negativo, fue que el desarrollo de infraestructura económica estuvo por delante del desarrollo de la infraestructura urbana, que por consecuencia acarreo serias dificultades en el desarrollo social de estas poblaciones.

A la par del programa de parques industriales se aplicaron una serie de incentivos fiscales y financieros para fomentar la descentralización industrial entre 1971 y 1972. En el caso de los incentivos fiscales, se utilizaron criterios para normar su otorgamiento. En este sentido, entre menos equipada en materia de infraestructura económica y social fuera la zona seleccionada, mayor sería el incentivo fiscal. Así, se determinaron tres zonas económicas: la primera de ellas, estaba integrada por las áreas metropolitanas a las que no se les otorgaba estímulos, entre éstas se encontraban ciudades como México, Monterrey y Guadalajara; la segunda zona económica, estaba conformada por las localidades cercanas a las áreas metropolitanas, las cuales recibían una cantidad menor de estímulos, la tercera zona, finalmente, comprendía el resto del país e integraba la mayor cantidad de estímulos.

Sin embargo, los efectos de los incentivos fiscales en la descentralización fueron insignificantes. Y es que la lógica de rentabilidad económica de los inversionistas, no logró compaginarse con el desarrollo económico que el Estado mexicano pretendía dar a las zonas deprimidas. En este sentido, los inversionistas beneficiados fueron aquellos que, con incentivos o no, habían decidido asentarse en una zona que presentaba la mejor localización geográfica, infraestructura, costos mínimos, sin considerar las externalidades negativas de la aglomeración. Un elemento más en contra de este esquema de incentivos

fiscales fue el hecho de que los criterios de selección no estuvieron bien diferenciados, así se otorgó incentivos " para áreas altamente urbanizadas y de rápido crecimiento, así como para áreas rurales atrasadas "29

Por otra parte, para la puesta en marcha de los incentivos financieros para la pequeña y mediana industria se creó en 1972 el FOMIN. Esta institución tenía como objetivo realizar conversiones con empresarios medianos y pequeños.

Al contrario de lo que pudiera pensarse este último instrumento trajo efectos nocivos a la descentralización y al desarrollo regional puesto que, por un lado, a pesar de existir un claro diferencial de tasas de interés por zonas económicas para los recursos financieros, la mayor parte de estos fueron absorbidos por las áreas metropolitanas. Por otro, la diferencia entre el cobro de las tasas de interés era menor a la zona I, correspondía el 11%, la zona II el 10%, a la zona III, el 9%. Parfraseando a Ismael Aguilar parece claro que el tratamiento preferencial de los incentivos fiscales y crediticios no afectó la localización de las empresas más allá de las propias decisiones empresariales.

La segunda medida aplicada por el gobierno echeverrista fueron las *políticas de desarrollo regional*. En estas destaca por sus efectos en la presente investigación, la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec en 1973.

Esta Comisión tenía por objetivo promover el desarrollo económico del Istmo y, en consecuencia, disminuir los flujos de migración. Los medios utilizados para lograr este objetivo se centraron en el diseño de un paquete de incentivos que integraba instrumentos fiscales, financieros así como obras de infraestructura.

Gustavo Garza, menciona al respecto, que la existencia de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz unidos por el ferrocarril permiten el transporte interoceánico, lo que, junto con los vastos recursos naturales de la región, hacen que tenga un

²⁹ SARAJAS AGUILAR Ismael Op cit p 120

considerable potencial de crecimiento. Fue precisamente el deseo de estimular el desarrollo del Istmo mediante la mayor explotación de los recursos naturales y el fomento de la industrialización que se creó esta Comisión Coordinadora. Sin embargo, las inconsistencias gubernamentales aunadas a la falta de interés de los inversionistas por desarrollar esta parte del país, se reflejó en el claro estancamiento de este programa, que desaparece en 1977.

Finalmente, en las medidas administrativas y de coordinación regional destacan dos políticas instrumentadas: los Comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (Coprodes), y la Ley de Asentamientos Humanos.

Los Coprodes, establecidos en 1971, tenían como función principal la coordinación de programas sectoriales provenientes de la federación a nivel estatal y regional. Otro aspecto importante dentro de sus funciones, era el de ejecutar sus propios programas. Ambas funciones se centraban en el objetivo de fomentar el desarrollo socioeconómico de los estados. Así, estos Comités se encontraban coordinados por los gobernadores de los estados y funcionaban en base a la asignación de las participaciones federales.

Como órgano de apoyo para el Coprode, se crea la Dirección General de Desarrollo Regional, en 1974. La creación de esta dirección se da en la Secretaría de la Presidencia, siendo su función esencial la de coordinar los planes sectoriales con los establecidos por los Coprodes. En este sentido, el objetivo de la Dirección era apoyar el crecimiento de los Coprodes al proporcionarles asistencia técnica.

En 1975, otro instrumento más se sumó al entramado institucional para atender el desarrollo regional, este instrumento fue la Comisión Nacional de Desarrollo regional. Esta comisión estaba presidida por el Secretario de la Presidencia y su objetivo era la creación de planes de desarrollo en regiones que se integraban a partir de dos o más estados. En esta lógica, "Se establecieron nueve regiones para introducir la variable territorial en las

²⁹ GARZA, Gustavo. "Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988" p. 27.

políticas sectoriales para que existiera congruencia entre las políticas urbano-regionales y las del desarrollo económico global.³⁰

En el último año del gobierno echeverrista en 1976, se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos. "El propósito de esta Ley era establecer una coordinación entre todos los niveles de gobierno para ordenar y regular los asentamientos humanos en todo el país. Más específicamente, la ley buscaba una distribución equilibrada de los mismos, la promoción de las ciudades medias, el descongestionamiento de los grandes centros urbanos y la regulación de los mercados de tierra urbana."³¹

Esta ley, como nos dice Gustavo Garza: "Se constituyó en la superestructura legal sobre la cual descansaría la futura planificación del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal."³²

Cabe mencionar que dicha ley fue rápidamente reformada al presentarse en un contexto político de término de sexenio en donde el desgaste entre los actores sociales era evidente. Y es que, al combatir la ley la usura y el monopolio de los predios urbanos, fue recibida como un serio ataque a los intereses de la propiedad privada. Así, el propósito de la nueva ley fue mesurado, esta ahora sólo pretendía normar los asentamientos humanos, combatir la degradación ecológica y mejorar las condiciones de vida de la población, tanto urbana como rural, sin la interferencia directa del Estado.

En el otro extremo, la distribución de la inversión pública federal desde un punto de vista sectorial, se centró en el aumento en el sector agrícola, ya que este pasó de un 10% -en los dos sexenios anteriores- a 15.5% de 1971 a 1976, en promedio (Ver cuadro 2).³³

No obstante el apoyo a la agricultura, se continuó privilegiando al sector industrial. En este sentido, el grueso de la inversión federal se destinó, específicamente, a la industria

³⁰ GARZA, Gustavo. Op. cit. p. 28.

³¹ BARRAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. p. 122.

³² GARZA, Gustavo. Op. cit. p. 29.

³³ Cfr. PALACIOS, Juan José. "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", en *Revista de Estudios Demográficos y Sociales* 7 del COLMEX, (México, D.F.) 3, 1988, No. 1, p. 15.

petrolera. La suma fue en realidad enorme para la industria: 40% de los recursos en promedio de 1971 a 1976. La industria del acero, en particular el Complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas recibió también un apoyo enorme aun cuando sus efectos, como se mencionó anteriormente, sobre la región en donde se estableció sólo fueron nocivos.

Esta importante canalización de recursos hacia la industria, vale decir, fue a costa de la inversión pública destinada a la infraestructura económica y social. Siendo la inversión en infraestructura el instrumento más efectivo para llevar a cabo una redistribución geográfica del bienestar e inducir una efectiva descentralización de las actividades económicas, es paradójico que su proporción haya sido reducida.³⁴

Cuadro 2
Inversión pública por sector en México, 1971-1976

Año	Total	Infraestructura					Admón.
		Industria	Social	Económica	Agrícol.	Turismo	
1971	100.0	41.6	21.7	20.5	14.5	0.3	1.4
1972	100.0	34.5	23.1	23.7	14.8	0.4	3.5
1973	100.0	32.5	25.8	25.4	14.2	0.4	1.7
1974	100.0	36.0	20.8	24.0	16.9	0.6	1.7
1975	100.0	41.5	16.4	20.7	18.1	1.1	2.2
1976	100.0	46.0	14.5	19.2	14.8	1.3	4.2
Prom.							
71-76	100.0	38.7	20.4	22.3	15.6	0.7	2.5

Fuente: SPP (1980) Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Cuadro II.12, p.148.

En este mismo periodo de la inversión pública federal total por región-programa "... puede decirse que si desde el punto de vista sectorial se produjeron cambios substanciales durante el periodo 1971-1982, en la distribución geográfica del mismo se registraron muy pocas alteraciones."³⁵

³⁴ PALACIOS, Juan José "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1955-1985" en GARZA, Gustavo (comp.) Una década de planeación urbano-regional en México 1975-1985: la revo de la ra es. El Colegio de México, México, 1992, p.158.

³⁵ PALACIOS, Juan José "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal" p.18.

Así pues, durante el periodo 1971-1976 las entidades que concentraron el 53% del total de la inversión pública federal fueron los estados de Tamaulipas, Veracruz, México, Michoacán, Tabasco, así como el Distrito Federal. No obstante los estados de Veracruz y Tamaulipas registraron una pequeña disminución en su participación. A la inversa, Michoacán recibió una mayor cantidad de inversión, entre otras cosas, debido a la creación del Complejo siderúrgico Lazaro Cardenas-Las Truchas (Ver cuadro 3).³⁶

Cuadro 3
Inversión pública federal total por estado en México, 1971-1976

Estado	1971-1976	Estado	1971-1976
1 Aguascalientes	0.45	17 Morelos	0.37
2 Baja California	2.55	18 Nayarit	0.87
3 B. C. S.	3.99	19 Nuevo León	2.62
4 Campeche	1.4	20 Oaxaca	2.34
5 Coahuila	3.57	21 Querétaro	1.73
6 Colima	0.90	22 Quintana Roo	0.83
7 Chiapas	3.64	23 San Luis Potosí	0.98
8 Chihuahua	2.36	24 Sinaloa	1.31
9 Distrito Federal	22.71	25 Sonora	2.45
10 Durango	1.18	26 Tabasco	3.45
11 Guanajuato	2.64	27 Tlaxcala	4.55
12 Guerrero	1.80	28 Tlaxcala	5.87
13 Hidalgo	3.39	29 Veracruz	0.48
14 Jalisco	3.11	30 Veracruz	10.62
15 México	4.60	31 Yucatán	1.08
16 Michoacán	4.71	32 Zacatecas	0.84

Fuente: SPP (1980) Información sobre Gasto Público 1969-1978 cuadro II 3 pp 149-150

En suma, se afirma que la asignación territorial de la inversión pública federal en el lapso 1971-1976, continuó los patrones de concentración de la inversión de los dos sexenios anteriores. En esta medida, las políticas creadas para promover el desarrollo regional a través de la creación de parques industriales e incentivos fiscales y financieros, en la práctica, se vieron contrarrestadas por este importante recurso de desarrollo regional, como lo es la asignación de la inversión pública federal. Otro aspecto a destacar, es la gran absorción de recursos del Distrito Federal, otra vez, en franca contradicción con las políticas creadas por el gobierno echeverriista para estimular las regiones. Vale decir, que la inversión pública no se orientó al desarrollo regional, sino a satisfacer necesidades de corto plazo en favor de las regiones más avanzadas incrementando la disparidad entre estados ricos y pobres.³⁷

³⁶ Cfr. ibidem p 19

³⁷ BARRAJAS AGUILAR, Ismael: Op. cit. p 177

2.2.2. Políticas de desarrollo regional, 1976-1982.

El contexto económico que determinó las políticas regionales del Gobierno de José López Portillo, es el de una difícil situación económica y política. La "crisis de confianza" y la austeridad económica fueron los signos del cambio de gobierno en 1976. El desarreglo financiero abrió la entrada a las fórmulas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se impusieron topes a los aumentos salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo del país y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas.²⁵

Así, entre otras cosas, el programa económico aplicado por el nuevo gobierno, la *Alianza para la producción*, buscó la recuperación de la confianza de los inversionistas nacionales y, en general, de todos los mexicanos. Un aspecto fundamental dentro de la política económica del gobierno de López Portillo se centró en combatir la pobreza de las regiones a través de la descentralización económica, este tema se convirtió de facto, en uno de los principales bastiones políticos del nuevo gobierno. Y al igual que el sexenio echeverriista, la respuesta al congestionamiento de la Ciudad de México y de las principales áreas metropolitanas, se enfocó hacia la creación de nuevos instrumentos de política territorial que fomentarán la desconcentración de la vida económica y social del país.

En esta óptica, los instrumentos para contrarrestar las desigualdades regionales fueron desde la creación de planes de desarrollo urbano, pasando por el fortalecimiento del entramado institucional con las iniciativas de planeación, medidas administrativas y de coordinación regional, hasta la creación de programas explícitos de desarrollo regional (Ver cuadro 4).²⁶

Cabe mencionar, que entre los principales instrumentos de política regional, creados en esta administración, se encontraron los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano y de

²⁵ MEYER, Lorenzo. Op. cit. p. 249.

²⁶ Cfr. BARRAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. pp. 128-133.

Desarrollo Industrial, así como el Plan Global de Desarrollo y los Convenios Unicos de Coordinación (CUC).

Cuadro 4

Instrumentos de política regional en México, 1976-1982	
1. Programas de desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión nacional de las franjas fronterizas y zonas de libre comercio (1977) • Programa nacional de las franjas fronterizas y zonas de libre comercio (1977)
2. Planes de desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de desarrollo urbano para el Distrito Federal (1980) • Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979) • Programa de promoción a infraestructura y apoyo a puertos industriales (1979)
3. Políticas de planeación, administrativas y de coordinación regional	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios unicos de coordinación (1976) • Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas (1977) • Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (1977) • Dirección General de Programación Regional (1977) • Programa para la descentralización Terrenal de la Administración Pública - Prodetap (1978) • Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) • Plan Global de Desarrollo (1980-1982)

En el caso de los programas de desarrollo regional destaca el Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas de Libre Comercio (COPRODEF) creado en 1977. El propósito principal de este programa era impulsar el desarrollo integral de las zonas libres y regiones fronterizas de México, y a través de dicho fortalecimiento poder integrar a estas zonas al mercado interno. El diseño del programa se vio precedido por la Creación de la Comisión Nacional de las Franjas fronterizas y Zonas de Libre Comercio (CODEF)

El propósito conjunto de ambos instrumentos fue continuar promoviendo la sustitución de importaciones, el impulso de las actividades agropecuarias, el incremento de las exportaciones y, en general, el desarrollo socioeconómico de las franjas fronterizas. A nivel de organización, la CODEF quedó presidida por la SPP además de seis secretarías.

A nivel de *planes de desarrollo urbano* sobresalen el Plan de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, creado en 1980, así como el Programa de Provisión a Infraestructura y Apoyo a Puertos Industriales, diseñado en 1979.

Este último, se encontraba comprendido dentro de un paquete de acciones concertadas, es decir, junto con otros instrumentos regionales como el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, el Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos y el Programa de Dotación de Servicios Rurales, los cuales buscaban darle consistencia y coherencia a las políticas aplicadas en materia territorial por la administración del presidente López Portillo. En particular, el objetivo del Programa de Puertos fue fortalecer la desconcentración industrial de la Ciudad de México a través de dotar de la infraestructura necesaria a los principales puertos industriales que presentaban alto potencial de exportación. Entre estos puertos seleccionados, se encontraba Salina Cruz, en la parte meridional del Istmo de Tehuantepec.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tenía como meta principal inducir un crecimiento planeado del Distrito Federal. Su estrategia se centró en la coordinación de la inversión pública. En su elaboración se utilizaron los cuatro niveles de la metodología de la SAHOP: el normativo, el estratégico, el de corresponsabilidad, el sectorial y el instrumental.⁴⁰

Ambos instrumentos, el Programa de Puertos y el Plan Urbano del Distrito Federal, en términos generales, comprendían un sólo objetivo: disminuir la aglomeración social y económica de la Ciudad de México, sin embargo, en la práctica sus resultados fueron

⁴⁰ GARZA, Gustavo. Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988. p.32

muy limitados. Por un lado, el Plan urbano sólo consideró el crecimiento del Distrito Federal, esto es, desestimó la expansión del área metropolitana en su conjunto, en esta medida, sus resultados fueron parciales al verse rebasados por el rápido incremento de la mancha urbana.

Por otro lado, el Programa de puertos industriales -al igual que los programas de incentivos financieros y fiscales aplicados en la anterior administración- falló en la selección de los puertos a impulsar. Asimismo, la infraestructura social y económica instalada en los puertos escogidos fue abandonada. Es evidente que la principal razón del poco éxito del Programa fue la desvinculación de este con respecto a otros instrumentos descentralizadores. Este último punto, resulta ser paradójico, puesto que el Programa de Puertos nace con una serie de acciones concertadas, es decir, junto con otros programas de apoyo.

"El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) se dio a conocer a principios de 1979 [] De acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo económico, los ingresos potenciales del petróleo proporcionarían los recursos financieros necesarios para el despegue de la industrialización"⁴¹ Con estas bases, el programa proyectó tasas de crecimiento sostenido del 8 al 10 anual que a su vez, serían coincidentes con el descenso permanente de la inflación. Así, sus objetivos se orientaron hacia la creación de empleo masivo, el incremento del PIB y el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Para el logro de estos objetivos se estableció una nueva regionalización para el asentamiento de las industrias, que permitiera otorgar incentivos fiscales. No obstante, el programa incurrió en diversos vicios que arrastró del sexenio anterior:

- 1) El Plan estimuló demasiadas industrias en un número excesivo de lugares;
- 2) Se basó en supuestos demasiados optimistas y partió de una confianza excesiva en las variables exógenas.

⁴¹ BARAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. p. 135

- 3) Industrias sin ningún tipo de prioridad tenían derecho a un apoyo significativo que vanaba muy poco del otorgamiento a industrias prioritarias
- 4) La experiencia con los incentivos fiscales y financieros con el gobierno echeverriista, se volvió hacer patente con los incentivos del PNDI al mostrar su escasa importancia para fomentar la descentralización industrial y
- 5) La regionalización adoptada por el PNDI vanaba de la utilizada por el PNUD, en este sentido, entraba en franca contradicción con respecto al papel que debían tener las áreas metropolitanas, en especial, Guadalajara y Monterrey **

Por último, dentro de las políticas de planeación, administrativas y de coordinación regional sobresalieron el Convenio Único de Coordinación, la creación de la SAHOP, el Programa para la Descentralización de la Administración Pública, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Unos días después de tomar posesión de la Presidencia José López Portillo establece los Convenios Únicos de Coordinación denominados CUC's. El objetivo de este instrumento era el de coordinar las acciones que tenían en común el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. En concreto, se trató de coordinar el gasto del gobierno federal con el de los gobernadores para atender los problemas regionales. A partir de la celebración de los convenios los gobernadores adquirieron mayores facultades para la planeación del desarrollo en sus estados. Puede aseverarse que los resultados, sobre todo por la inexperiencia del ejecutivo estatal, fueron modestos.

Casi en forma paralela es creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), a finales de 1976. La función principal de esta secretaría era formular las políticas de asentamientos humanos a través de dos instrumentos básicos: la planeación urbana y, en algunos casos, la planeación regional. Esta secretaría,

** Cfr. *Ibidem* pp. 126-138.

constituiría el eje central del sistema de planificación urbana nacional, pues se encargaría de formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos a nivel interurbano (ordenamiento del territorio) e intraurbano (ordenamiento de la estructura urbana).⁴³

A la par de la creación de la SAHOP, se establecen la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y la Dirección General de Programación Regional, en 1977 como órganos de apoyo para la SAHOP. Las funciones esenciales de ambos organismos se concentraron en la coordinación y normatividad de la planeación urbana y regional para los gobiernos y dependencias gubernamentales. Cabe mencionar que el éxito de la formulación de las políticas de asentamientos humanos hasta ahora, ha sido menor. Y es que la velocidad y multiplicación de los fenómenos territoriales rebasó en mucho la capacidad normativa de la SAHOP y de sus órganos de apoyo, aun cuando a partir de 1979 la propia secretaria se encargó de elaborar los planes urbanos para las regiones, estados y municipios prontanos.

En 1978, se diseña el Programa para la Descentralización Territorial de la Administración Pública (PRODETAP). Este programa, al igual que el Programa de Puertos Industriales, perteneció a un paquete de acciones coordinadas para fomentar la desconcentración económica. Obviamente, el propósito de este programa estaba dirigido a inducir la descentralización de la Ciudad de México y desarrollar ciertas zonas potenciales del país. Este instrumento de política territorial, posteriormente se convirtió en uno de los componentes principales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Otra paradoja más, fue la creación, después de dos años de un plan rector de desarrollo urbano, esto es, que contrario a todo principio básico de planeación se creó primero, en el inicio del periodo de José López Portillo, la SAHOP, posteriormente las comisiones nacionales de desarrollo urbano y regional y por último, en 1978, el instrumento que debió haber dado origen a todos los demás, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNUD).

⁴³ GARZA, Gustavo Op. cit. p. 30

"La Dirección General de Planeación territorial de Asentamientos Humanos de la SAHOP coordinó la realización del plan [] De enero a marzo de 1977 se redactó un proyecto que se discutió internamente en la SAHOP con los organismos que tienen conexión directa con el sector y algunos especialistas en la materia [] se aprobó el 12 de mayo de 1978 ""

Otra inconsistencia conceptual está representada en el Plan Global de Desarrollo creado en 1980. En este plan, se hace un diagnóstico acabado del problema urbano-regional que justifica a las acciones ejecutadas en esta materia desde 1976. Es decir, después de cuatro años se elaboró formalmente el diagnóstico para las políticas territoriales que desde principios de sexenio se venían implementando cuando por simple lógica el diagnóstico debió haber precedido toda acción. Esto también conlleva a una reflexión mayor, la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo en este gobierno.

Asimismo, en una forma determinista el diagnóstico del PNUD se concentró en lo que consideraba el único problema de organización territorial en el país: la aglomeración de la Ciudad de México. "En forma simplista se presenta una cierta patología de la concentración-dispersión la cual limita seriamente el aprovisionamiento de los servicios básicos para asegurar un nivel mínimo de bienestar en la ciudad y en el campo ""

El último instrumento, el de la asignación de la inversión pública federal tuvo un comportamiento a nivel sectorial consistente. El aumento en la proporción de los recursos a la agricultura se mantuvo ya que se pasó de un 15.6% en el periodo de Echeverría, a un 16.4% en promedio durante la administración de López Portillo.

Sin embargo, la industria continuó siendo el sector económico más prioritario dentro de la asignación de recursos de capital. Este sector pasó del 38.7% en el sexenio anterior al 47.2% en el periodo 1977-1982. De hecho sufrió un aumento de casi diez puntos porcentuales donde específicamente la industria petrolera continuó monopolizando los recursos.

"" Ibidem pp. 31-32

"" Ibidem p. 34

Es evidente, que este claro aumento en el sector industria fue en detrimento del desarrollo de infraestructura económica y social en el país ya que esta pasó del 20.4 y 22.3 respectivamente en el lapso 70-76, a 14.5% en el periodo 77-82. Otro ascenso importante es el de sector turismo, que logró consolidarse en el sexenio de Lopez Portillo con el 2.7% de los recursos de capital en promedio (Ver cuadro 5).

Cuadro 5
Inversión pública por sector en México, 1977-1982

Año	Infraestructura						
	Total	Industria	Social	Econ	Agricult	Turismo	Admon., Prom.
1977	100.0	43.4	13.3	18.2	17.1	0.6	2.7
1978	100.0	46.7	15.5	14.1	18.1	2.4	1.6
1979	100.0	46.4	17.1	14.1	15.5	2.5	2.4
1980	100.0	45.0	16.6	12.1	16.5	2.6	3.4
1981	100.0	49.5	15.4	13.7	14.5	0.5	3.6
1982	100.0	51.6	8.9	14.6	15.9	0.9	2.4
Prom 77-82	100.0	47.2	14.5	14.5	16.4	2.7	2.7

Fuente: Secretaría de la Presidencia. Informes presidenciales. Apéndice II. Cuadro 3.

Respecto a la asignación territorial de la inversión pública federal, las entidades que permanecieron con los porcentajes más altos durante el sexenio 1977-1982 fueron Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Distrito Federal. A ellos se sumó el estado de Campeche. Entre estas cinco entidades concentraron una impresionante cantidad: el 52% de los recursos de capital del país (Ver cuadro 6).

Es evidente, que aún cuando Tamaulipas y el Distrito Federal registraron un pequeño descenso en el margen de asignación de inversión pública federal de un sexenio a otro, continuaron manteniendo un alto nivel de dotación de recursos. Por otra parte, la alta asignación de inversión federal para los estados de Veracruz, Tabasco y Campeche, coincidió plenamente con la estrategia de impulsar la industria petrolera, ya que estas

* PALACIOS, Juan José. Op. cit. p. 16.
* Cfr. Ibídem, p. 19.

entidades comenzaron a ser, para estos años, los principales productores de crudo en el país.

Cuadro 6

Inversión pública federal total por estado en México, 1977-1982

Estado	1977-1982	Estado	1977-1982
1 Aguascalientes	0.39	17 Morelos	0.66
2 Baja California	2.20	18 Nayarit	0.62
3 B. C. O.	0.97	19 Nuevo León	2.69
4 Campeche	2.38	20 Oaxaca	2.52
5 Coahuila	3.33	21 Puebla	1.41
6 Colima	1.01	22 Querétaro	0.87
7 Chihuahua	4.82	23 Quintana Roo	0.80
8 Chihuahua	1.98	24 San Luis Potosí	1.15
9 Distrito Federal	12.48	25 Sinaloa	2.53
10 Durango	0.95	26 Sonora	2.18
11 Guerrero	1.92	27 Tabasco	7.77
12 Guerrero	1.84	28 Tamaulipas	5.32
13 Hidalgo	2.03	29 Tlaxcala	0.41
14 Jalisco	2.41	30 Veracruz	4.01
15 México	3.33	31 Yucatán	0.60
16 Michoacán	3.01	32 Zacatecas	0.77

Fuente: Secretaría de la Presidencia, informes presidenciales, apéndice III

Por su parte, Michoacán sufrió una severa disminución de inversión, por tanto, esta entidad quedó excluida de los estados con una tendencia constante de asignación de recursos de un sexenio a otro. Y es que el caso de Michoacán muestra claramente la moda sexenal, los privilegios de los gobernantes y las inconsistencias en materia de políticas, ya que durante el sexenio anterior se había dado un lugar privilegiado a esta entidad con la instalación de la planta siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en la administración de López Portillo el estado de Michoacán y el complejo acerero dejaron de ser una prioridad.

En síntesis, la asignación territorial de la inversión pública federal en el lapso 1977-1982, continuó los patrones de concentración de la inversión pública de la administración eccheverrista. Así, queda claro que la inversión federal se dirigió a pocas entidades y, en consecuencia, se evidencian la inconsistencia entre las políticas creadas y la forma en que fueron instrumentadas.

2.2.3. Políticas de desarrollo regional, 1982-1988.

Para diciembre de 1982, el gobierno de De la Madrid abría sus puertas nuevamente al Fondo Monetario Internacional: la causa era exactamente la misma que seis años atrás le había permitido incursionar y dirigir la política económica de México: una severa crisis.

"El horizonte del nuevo gobierno era de recesión, estrangulamiento financiero, cierre de los mercados monetarios y comerciales internacionales, desempleo con castigo salarial, caída del gasto público y un decrecimiento económico para 1983 que se preveía ya entonces que se situaría entre cero y menos cinco por ciento (del PIB) ⁴⁶

Así, el nuevo gobierno, en común acuerdo con el FMI, presentó a la nación un programa económico que estabilizara la economía al disminuir la inflación y mejorar la balanza de pagos. En esta perspectiva, los costos sociales generados por la crisis eran considerados secundarios; lo prioritario era, pues, estabilizar los instrumentos macroeconómicos.

Un aspecto esencial a combatir dentro la política económica del nuevo gobierno era la concentración territorial de la riqueza; dicho de otra forma, la desigualdad regional. Una vez más, como en los dos sexenios anteriores, la vieja fórmula de la descentralización fue aplicada como respuesta a la distribución desigual de la riqueza. No obstante, ahora se decía era necesario establecer una política económica más pragmática, más cercana a la realidad, por tanto, menos ilusoria.

Para 1983, un plan rector de la vida política, económica y social, hizo su aparición en un contexto de incertidumbre y desconfianza: el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Los objetivos de este plan se resumían en cuatro puntos esenciales: 1) fortalecer las instituciones democráticas; 2) vencer la crisis económica; 3) recuperar la capacidad de crecimiento; y 4) iniciar cambios cualitativos en la estructura económica, política y social.

⁴⁶ MEYER, Lorenzo Op. cit. p. 259

Concretamente, en el capítulo del plan sobre políticas regionales, la estrategia territorial se orientó hacia "... cuatro líneas de acción:

- i) Intensificar la descentralización del crecimiento industrial abriendo alternativas viables de localización.
- ii) frenar las migraciones hacia la metrópoli mediante el fortalecimiento de las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- iii) consolidar sistemas urbanos en escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México, y
- iv) restringir en forma más estricta la localización de las actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.⁴⁹

Estas líneas de estrategia se ejecutarían en cuatro regiones identificadas por dicho plan: la región del Mar de Cortes, del Sureste, del Pacífico Central, y la del Golfo, además de la zona metropolitana y región Centro Asi. cada una de estas regiones, sería atendida con contenidos distintos, dependiendo de las condiciones de cada una. En este sentido, la regionalización establecida en el Plan Nacional dio origen a un número igual de programas (Ver cuadro 7).

Asimismo, en materia de políticas regionales, durante la administración 1983-1988, se crearon otros instrumentos que por su importancia son presentados en el cuadro 7. Entre ellos destacan el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en 1983.

⁴⁹ GARZA, Gustavo Op. cit. p. 38

⁵⁰ El Cuadro 7 se diseñó a partir de esta investigación, bajo nuestra responsabilidad.

Concretamente, en el capítulo del plan sobre políticas regionales, la estrategia territorial se orientó hacia "cuatro líneas de acción:

- i) Intensificar la descentralización del crecimiento industrial abriendo alternativas viables de localización.
- ii) frenar las migraciones hacia la metropoli mediante el fortalecimiento de las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- iii) consolidar sistemas urbanos en escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México, y
- iv) restringir en forma más estricta la localización de las actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.⁴⁹

Estas líneas de estrategia se ejecutarían en cuatro regiones identificadas por dicho plan: la región del Mar de Cortés, del Sureste, del Pacífico Central, y la del Golfo, además de la zona metropolitana y región Centro. Así, cada una de estas regiones, sería atendida con criterios distintos, dependiendo de las condiciones de cada una. En este sentido, la regionalización establecida en el Plan Nacional dio origen a un número igual de programas (Ver cuadro 7).⁵⁰

Asimismo, en materia de políticas regionales, durante la administración 1983-1988, se crearon otros instrumentos que por su importancia son presentados en el cuadro 7. Entre ellos destacan el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en 1983.

⁴⁹ GARZA, Gustavo. Op. cit. p. 38.

⁵⁰ El Cuadro 7 se diseñó a partir de esta investigación, bajo nuestra responsabilidad.

Cuadro 7

	Instrumentos de política regional en México, 1983-1988
1. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y de la Región Centro (1983); • Programa Regional del Mar de Cortes (1983) • Programa Regional del Sureste (1983) • Programa Regional del Pacífico Central (1983) • Programa Regional del Golfo (1983);
2. Políticas de desarrollo urbano e industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984) • Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984) • Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico (1984) • Programa Nacional de Ecología (1984)
3. Políticas administrativas y de coordinación regional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983) • Comités de Planeación Estatales Copladas (1983)

Dentro de las políticas territoriales del Plan Nacional de Desarrollo, sobresale el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. "Los dos propósitos principales del Programa fueron: 1) disminuir la concentración de actividades económicas y de servicios en la ZMCM, para buscar el desarrollo integral de las entidades con mayor interrelación con esta zona; 2) incrementar la calidad de vida de los habitantes de esa zona mediante la satisfacción de las necesidades prioritarias, la mejoría de la administración de los servicios públicos, el estímulo de la inversión social y privada, así como de la participación social."

La zona metropolitana quedó comprendida en este programa por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 53 municipios del estado de México y uno de Hidalgo, la región centro, su

¹ BARAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. pp. 149-150

otro ámbito de acción quedó integrado por los estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Queretaro y Distrito Federal

No obstante su estructuración regionalización y definición de objetivos, en la práctica -como la mayoría de los otros instrumentos aplicados en los setenios anteriores-, el programa presentó serias limitantes sobre todo en su estrategia de formulación. Por otra parte, este mismo programa tuvo que enfrentarse al divisionismo gubernamental y a los celos tradicionales entre los distintos niveles de decisión, en el Distrito Federal. "De cualquier manera, se evidenció la falta de un marco analítico"⁵²

Desde el punto de vista de Gustavo Garza "Hay, al parecer, cierta contradicción entre los dos objetivos fundamentales de este programa que tratan simultáneamente de disminuir la concentración económica en la ZMCM y elevar su nivel de vida mediante el aliento a la inversión social y privada"⁵³. Esto por dos razones: por un lado el incremento de los niveles de vida acarrearía mayores flujos de inmigrantes, por otro, el estímulo al crecimiento económico de las zonas aledañas al Distrito Federal tendría como consecuencia un doble patrón de concentración espacial, esto es, en el mismo Distrito y en sus zonas circundantes.

Respecto a las políticas de desarrollo urbano e industrial se distinguen dos instrumentos el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988

En el caso del primero, el Programa Urbano, el objetivo de este se orientó hacia una descentralización concentrada, es decir, una desconcentración económica y poblacional de las áreas metropolitanas hacia las ciudades medias, que presentaban ciertas condiciones de infraestructura y posibilidades de expansión económica. Así, las líneas de estrategia se centraron en: a) el control de la ZMCM; b) consolidación de Guadalajara, Monterrey y Puebla; y c) estímulo a ciudades medias.

⁵² Ibidem, pp. 152-154

⁵³ GARZA, Gustavo. Op. cit. p. 42

"No obstante, [...] el programa se limita a sintetizar las tres manifestaciones más visibles de la distribución territorial: i) excesiva concentración de la ciudad de México, ii) aguda dispersión de la población rural, iii) marcadas desigualdades regionales".³⁴ Y es que, para la eliminación de estos aspectos negativos que se mencionan, se requería conocer más a fondo sus causas, además de crear un serie de líneas de acción de corte indicativo, esto también revela, particularmente, la carencia de un marco analítico estricto.

Por otra parte, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Extenor 1984-1988, buscaba crear un desarrollo regional más equilibrado y acorde con una localización industrial coherente. Para ello se estableció un paquete de incentivos financieros y fiscales para la industria de acuerdo a la rama y lugar donde se asentaran. Y no obstante, las malas experiencias generadas en el manejo de los instrumentos financieros y fiscales, estos instrumentos se volvieron a aplicar con resultados similares.

"En términos reales, cualquier industria podía beneficiarse de la asistencia gubernamental y localizarse prácticamente en cualquier lugar".³⁵ Una vez más, las políticas territoriales de desconcentración económica y social se sustentaron en el uso de instrumentos fiscales y financieros, cuando la lógica del capital camina solo sobre los parámetros de la rentabilidad.

Finalmente, dentro de las políticas de coordinación regional es preponderante el papel del Sistema Nacional de Planeación Democrática, creado en 1983. Este sistema fue concebido como un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones en común.

La base del sistema de planeación, hasta ahora, está constituido por los Comités de Planeación Democrática (Coplades). La función de los Coplades es la de jerarquizar y darle ordenación tanto espacial como temporal a los planes y programas en las entidades federativas, normar el funcionamiento de las delegaciones en los estados, formalizar los

³⁴ Ibidem p. 41

³⁵ BARAJAS AGUILAR, Ismael: Op. cit. p. 156

Convenios Unicos de Desarrollo y formular diagnósticos socioeconómicos, en concreto, definir las prioridades de inversión pública en cada una de las entidades. Estos comités de planeación sustituyeron a los Coprodes del sexenio anterior, que tenían carácter federal; por el contrario, los Coplades quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos estatales.

Otro instrumento que se integra al Sistema de Planeación Democrática y que se generó en el gobierno de De la Madrid, fue el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) que suplió a los Convenios Unicos de Concertación, creados en el sexenio de López Portillo. Los CUD's constituyen los instrumentos básicos de coordinación entre el gobierno federal y estatal en la ejecución de los recursos de inversión que impulsan las actividades productivas en los estados.

Este nuevo entramado institucional creado para darle sentido y coherencia a las acciones del ejecutivo federal y estatal, así como fortalecer la planeación regional, no ha tenido resultados eficaces aun con su alto grado de especialización. El Sistema de Planeación Democrática, los Comités de Planeación y los Convenios de Desarrollo no han logrado consolidarse como los instrumentos que abatan las desigualdades regionales. De hecho, sus prioridades continúan siendo sectoriales. Los diagnósticos socioeconómicos elaborados por los Comités carecen, muchas veces, de la metodología fundamental. Por otra parte, los Comités son concebidos más como foros políticos de concertación que como instrumentos de desarrollo regional. Así pues, la visión de las acciones ejecutadas son de corto plazo ya que atienden a la lógica del juego del poder y no del desarrollo económico y social equidistante de las entidades.

Finalmente, la inversión pública federal, como instrumento efectivo de desarrollo regional, tuvo un comportamiento marcadamente sectorial en esta administración. Es decir, que al igual que los dos sexenios anteriores la asignación espacial de la inversión continuó concentrándose, en los hechos, en unas pocas entidades, así, durante este sexenio se marcaron todavía más las desigualdades regionales en el país.

Es evidente, que la paradoja de los dos sexenios anteriores, en el gobierno de De la Madrid fue exponenciada. Y es que de nada sirve crear un aparato institucional y una serie de políticas explícitas en materia regional, cuando su principal instrumento, la inversión pública federal, se concentró durante todo la administración en unas pocas entidades federativas.

Como menciona Juan José Palacios " si se considera que el régimen de De la Madrid insistió en profundizar las acciones de sus antecesores en materia de descentralización de la economía y de la población, podría esperarse que se hubiera avanzado hacia la desconcentración geográfica del gasto público de capital o, cuando menos, que no se hubiera caminado en la dirección opuesta."⁵⁶

Durante el periodo 1983-1986, se dio una impresionante concentración de la inversión federal en la Ciudad de México, que pasó de 22% en promedio en los sexenios anteriores, al 31% en el periodo de De la Madrid, el aumento es sorprendente: casi 10 puntos porcentuales. Y aunque podría argumentarse que el sismo de 1985 fue la causa principal del incremento en la centralización de dichos recursos, estos se distribuyeron en esa proporción desde antes del siniestro.

Asimismo, los estados que mayor porcentaje de recursos de capital absorbieron fueron Campeche, Michoacán y Veracruz, que junto con el Distrito Federal concentraron el 51% de la inversión pública del país. No obstante, Veracruz registró una sensible baja en la percepción de sus recursos, el caso de Tabasco fue aún más grave al ver disminuidos sus recursos, de un sexenio a otro, en casi el 50%. Por el contrario, estados como Campeche y Michoacán vieron duplicados sus niveles de inversión pública, el primero en particular por el desarrollo y explotación de los pozos petroleros en Altamir, Michoacán, por la reiterada y errónea inversión en el complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Ver cuadro 8).⁵⁷

⁵⁶ PALACIOS Juan José, "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986" p. 159.

⁵⁷ Cfr. *Ibidem* p. 160.

Cuadro 8
Inversión pública federal total por estado en México, 1983-1988

Estado	1983-1988	Estado	1983-1988
1 Aguascalientes	0.93	17 Morelos	0.93
2 Baja California	2.04	18 Nayarit	0.41
3 B. C. G.	0.88	19 Nuevo León	2.85
4 Campeche	5.18	20 Oaxaca	2.07
5 Coahuila	2.18	21 Puebla	1.76
6 Colima	1.24	22 Querétaro	3.97
7 Chiapas	2.40	23 Quintana Roo	0.80
8 Chihuahua	1.71	24 San Luis Potosí	1.61
9 Distrito Federal	30.86	25 Sonora	2.23
10 Durango	1.04	26 Sinaloa	1.82
11 Guerrero	1.34	27 Tabasco	1.22
12 Guerrero	2.12	28 Tamaulipas	2.95
13 Hidalgo	2.10	29 Tlaxcala	0.40
14 Jalisco	2.76	30 Veracruz	9.39
15 México	3.74	31 Yucatán	1.03
16 Michoacán	6.47	32 Zacatecas	0.96

Fuente: 1976-1986: Secretaría de la Presidencia. Informes presidenciales.

Apendice estadístico Cuadro 3

En suma, durante el lapso 1970-1988 - de una u otra manera los tres regimenes transcurridos [] han ensayado sus estrategias en la teoria de los polos de crecimiento. Es el caso del programa echeverrista de parques industriales, de la descentralización concentrada de López Portillo y de los centros intermedios de crecimiento urbano-industrial de De la Madrid.²⁶

En este mismo periodo, los incentivos financieros y fiscales utilizados para impulsar la descentralización económica y social fueron concebidos desde un enfoque neoclásico de economía regional, donde los factores de producción son comprendidos como perfectamente móviles. El fracaso de estas políticas demostro que de facto, no sucede así. Por tanto, puede aseverarse que las políticas regionales de los sexenios 1970-1976, 1976-1982, 1982-1988, se ajustaron enteramente al marco teorico e ideológico de la economía neoclásica regional y a la doctrina del crecimiento desequilibrado.²⁶

También, queda claro, la marcada concentración espacial de la inversión pública en detrimento de los intentos explícitos por contrarrestar la desigualdad regional; asimismo

²⁶ BARAJAS AGUILAR, Ismael. Op. cit. p. 167.

los estados que recibieron una mayor cantidad de recursos de capital fueron las entidades federativas que, de alguna u otra forma, presentaban actividades económicas directamente impulsadas y controladas por el Gobierno, en específico en la industria petrolera y del acero.

Finalmente, puede aseverarse que la mera formalización de las políticas y la planeación regional, dentro del marco de una estrategia de desarrollo igualmente elaborada y formal constituye una condición necesaria, mas de ninguna manera suficiente para efectuar cambios substanciales en los patrones de asignación de la inversión pública federal congruentes con el objetivo de llevar a cabo una efectiva redistribución regional del ingreso y la riqueza en el país.¹⁰⁶

¹⁰⁶ PALACIOS, Juan José "La política regional en México, 1970-1982: las contradicciones de un intento de redistribución" p. 104.

¹⁰⁷ PALACIOS, Juan José "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal" p. 36.

CAPITULO III. Políticas de desarrollo regional en el Istmo de Tehuantepec.

El presente capítulo parte de dos supuestos fundamentales. El primero de ellos, sustenta que en el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec han prevalecido los factores coyunturales por encima de los de orden estructural. Así se presentan dos grandes coyunturas que, en mucho, determinan la situación actual del Istmo oaxaqueño: una, comprende el periodo de 1939 a 1945, esto es, la 2ª guerra mundial y sus efectos posteriores, la otra, abarca los años de 1974 a 1986, es decir, el lapso en el que se generó el incremento de los precios del petróleo en el mercado internacional. Vale decir, que ambas coyunturas han incidido en las decisiones del Estado mexicano sobre las políticas regionales aplicadas en la zona istmica, sobre todo influyeron de manera determinante, en el proyecto de construcción de la vía interoceánica y en los repetitivos pero fallidos intentos de industrialización en la región.

En el otro extremo, se presentan los factores de tipo estructural que han tenido que ver, concretamente, con dos hechos primordiales: la realización del complejo petroquímico en el Istmo veracruzano y la creación de infraestructura para que el Istmo oaxaqueño cumpliera su función subsidiaria.

El segundo supuesto, alude a una disección en la historia contemporánea del Istmo oaxaqueño. De esta manera, el análisis se divide en dos periodos: 1930-1970 y 1970-1986. Cabe mencionar que estas dos etapas se encuentran entrelazadas tanto con los factores coyunturales como los estructurales del primer supuesto.

Precisamente, la primera etapa, 1930-1970 reafirma lo que en el segundo capítulo se enfatizó, la falta de políticas de desarrollo regional explícitas que, en el caso del Istmo, se observa en su marginación económica ante una política de sustitución de importaciones que privilegió, en el mercado interno, los centros de producción tradicionales por encima de las regiones atrasadas.

En otras palabras, el Estado mexicano, en este periodo, sólo fomentó la centralización del desarrollo. De esta forma prevaleció el esquema centro-perifera, donde el centro promovió de manufacturas y las periferias sirvieron, únicamente, como proveedoras de insumos o como simples distribuidores. En este último rol, se encontró al Istmo oaxaqueño.

El segundo periodo, 1970-1986, asimismo, se encuentra ligado con la expansión de políticas explícitas en materia de desarrollo regional. Así, en correspondencia con el esquema analítico utilizado en el capítulo anterior, se abarcan las administraciones de los presidentes Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado. Y es que, en estos lapsos de poder, se comienzan a dar los primeros intentos de descentralización, dicho de otra forma, de revertir la centralización. Vale decir, que en estos tres periodos se da continuidad, a nivel de planeación, a los proyectos de industrialización de la región y de construcción de una vía interoceánica. No obstante, su realización en los hechos contrasta, en demasía, con los planes instrumentados. Por último, la llegada del modelo neoliberal a mediados del Gobierno de Miguel de la Madrid terminó por cancelar las posibilidades de un polo de desarrollo en el Istmo de Tehuantepec.

En suma, lo que se muestra en este último periodo histórico es la intención del Estado mexicano de descentralizar a partir de nodos de desarrollo. En el caso del Istmo oaxaqueño, se intentó crear en este un polo siguiendo los esquemas teóricos de los polos de crecimiento, en particular en el puerto de Salina Cruz.

A partir de estos dos supuestos, los objetivos de este capítulo se centran primero, en llevar a cabo una revisión histórica sobre la forma de intervención del Estado mexicano en la parte meridional del Istmo de Tehuantepec, segundo, en elaborar un diagnóstico de los efectos que han tenido las políticas de desarrollo regional instrumentadas por el Estado mexicano en el Istmo oaxaqueño, durante el periodo 1970-1986, particularmente en dos expresiones básicas del desarrollo regional: la dinámica económica y social.

3.1. La importancia geopolítica del Istmo de Tehuantepec.

Las características geográficas del Istmo de Tehuantepec son las que definen, en su mayoría, su importancia política. Con 310 kilómetros de distancia entre Salina Cruz y Coatzacoalcos, el Istmo de Tehuantepec es una de las partes más estrechas del continente americano, óptimo punto geográfico para la exportación hacia ambos hemisferios y base potencial para operaciones militares y mercantiles.¹

Y es que, "La importancia geopolítica del istmo (sic) así como de Salina Cruz y Coatzacoalcos, nace el momento en que converge [] la política expansionista de Estados Unidos en el siglo XIX."²

Al ser el Istmo de Tehuantepec la parte más angosta de México, se encuentra inserta dentro de dos regiones geoeconómicas: la región del Golfo de México y la Pacífico Sur.³ La primera de éstas, comprende el Istmo de Veracruz; la segunda al Istmo oaxaqueño. Así, de acuerdo a la división geoeconómica elaborada por Batalla Bassols, las dos zonas quedan perfectamente divididas por factores socioeconómicos y naturales. "La situación geográfica de las montañas determina la división natural del Istmo de Tehuantepec ya que la Sierra Atravesada funciona como una barrera meteorológica que impide el libre paso de los vientos húmedos (alisios) que soplan constantemente del Golfo produciendo importantes precipitaciones en el lado del barlovento de esta sierra, en tanto que en el sotavento los ambientes son cálidos y secos en la mayor parte del año."⁴

En este sentido, Angel Bassols nos dice: "Mientras la parte septentrional tiene [] alta fertilidad de los suelos al pasar la Sierra Atravesada hacia el sur, encontramos clima

¹ SEGURA, Jaime. "Una modernización frustrada", en REYNA OYAMA, Leticia (Coord.). *Economía contra sociedad (El Istmo de Tehuantepec)*. Nueva Imagen México, 1994, p.25.

² CARRASCAL, Eusebia. "Transporte y dependencia exterior en el Istmo de Tehuantepec", en *El puerto industrial de Salina Cruz Oaxaca. Seminario Franco-Mexicano*. Instituto de Geografía UNAM-CREDA/UNRS, México, 1982, p.55.

³ Vid. BASSOLS BATALLA, Angel. "La división económica regional de México". Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1967.

⁴ SOTO MORA, Consuelo. "Tipología de los espacios rurales en el Istmo de Tehuantepec". Instituto de Geografía, UNAM, Boletín 12, México, 1982, p.120.

cálido y seco durante la mayor parte del año y suelos de fertilidad media o baja⁸
Parafraseando a Consuelo Soto "Esta es la causa fundamental y la explicación lógica de las diferencias que presentan las dos zonas: la veracruzana y la oaxaqueña"⁹

Sin embargo para efectos de nuestra investigación, es la zona del Istmo oaxaqueño la que delimita nuestro universo de trabajo. Desde esta perspectiva, la región en estudio será la comprendida dentro de la parte meridional del Istmo de Tehuantepec, es decir, la porción de tierra del Istmo que se encuentra ubicada en el Estado de Oaxaca.

"El llamado Istmo Oaxaqueño se localiza al sureste del Estado de Oaxaca, colindando al norte con la zona veracruzana de las llanuras del Sotavento y la región Veracruz-Istmo, al sur con el Océano Pacífico, al este con el oeste y costa de Chiapas y al occidente con la Sierra de Juárez y con la costa y centro de Oaxaca"¹⁰ "La región del Istmo posee una superficie de 19,975 km² que representa el 2% del territorio estatal."

"El clima de la región es tropical, condicionado por los vientos provenientes del Golfo de México que alcanzan velocidades entre 50 y 86 km/hora de octubre a abril. En su mayor parte, los suelos del Istmo son planos y con textura arcillosa, y sus niveles de fertilidad son bajos en nitrógeno, fósforo y potasio."

La región del Istmo oaxaqueño se integra de dos distritos: Juchitán y Tehuantepec, que a su vez, "Se constituye de 41 municipios de los cuales 22 pertenecen al distrito de Juchitán y 19 al Distrito de Tehuantepec, en los que se encuentran 696 localidades"¹⁰. A continuación se enumeran los municipios pertenecientes a ambos distritos:

⁸ Cit. en REYNA OYAMA, Leticia, (Coord.), p. 235.

⁹ SOTO MORA, Consuelo, Op. cit. p. 120.

¹⁰ ORTIZ WADSWORTH, Arturo, "Aspectos de la economía del Istmo de Tehuantepec", Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1971, pp. 41-42.

¹¹ Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 1986-1992, Gobierno del Estado de Oaxaca, Mayo de 1987, p. 90.

¹² Ibidem, p. 92.

¹³ Ibidem, pp. 90-92.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Distrito de Juchitán	Distrito de Tehuantepec
1. Aunción Istiátepec	1. Guervés de Humboldt
2. El Barro de la Soledad	2. Magdalena Tequisistlán
3. Cd. Istiátepec	3. Magdalena Teacotepec
4. Chahules	4. Salina Cruz
5. El Espinal	5. San Blas Atetipa
6. Juchitán de Zaragoza	6. San Mateo del Mar
7. Matías Romero	7. San Miguel Tenango
8. Nitepec	8. San Pedro Comanchillo
9. Reforma de Pineda	9. San Pedro Huamelula
10. San Dionasio del Mar	10. San Pedro Huameltepec
11. San Francisco del Mar	11. Santa María Guamegala
12. San Francisco Isthuacán	12. Santa María Ma. Juépe del Marques
13. San Juan Guachicon	13. Santa María Michoquela
14. San Miguel Chimalapa	14. Santa María Tototepetitlán
15. San Pedro Tepanatepec	15. Santiago Asistlán
16. Santa María Chimalapa	16. Santiago Lechuguán
17. Santa María Petapa	17. Santiago Lechosápe
18. Santa María Xanadi	18. Santo Domingo Chahután
19. Santo Domingo Ingenio	19. Santo Domingo Tehuantepec
20. Santo Domingo Petapa	
21. Santo Domingo Zanatepec	
22. Unión Hidalgo	

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 1986-1992. Gobierno de Estado de Oaxaca. 1987. p. 91

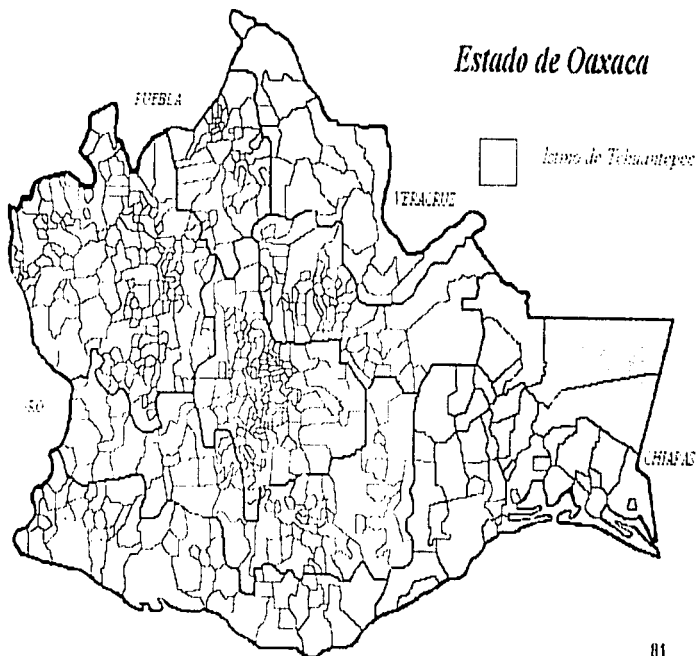
Para efectos del presente trabajo, se tratan por su importancia urbana y económica en la región, programa, los municipios de Tehuantepec y Salina Cruz, ya que éstos reflejan claramente los efectos de las políticas en sus etapas de crecimiento, estancamiento y crisis. En especial, se analiza el fenómeno económico y social (migratorio) en el puerto de Salina Cruz, lugar donde se proyecta el crecimiento petrolero e industrial, así como uno de los nodos de comunicación del proyecto de transporte interoceánico.

Contexto geopolítico del Istmo de Tehuantepec



Istmo de Tehuantepec

Estado de Oaxaca





3.1.1. Antecedentes históricos.

Desde épocas remotas el Istmo de Tehuantepec ha generado un gran interés por parte de las potencias dominantes, esta tendencia hacia su posesión se ha basado en su posición estratégica entre dos océanos. Así, "La importancia de la comunicación directa entre el Golfo de México y el Océano Pacífico fue percibida por Hernán Cortés desde la época de la conquista española."¹¹

A partir de esta perspectiva, Hernán Cortés (sic) logró del rey la concesión del corredor de 300 km que se alarga desde Coatzacoalcos hasta lo que actualmente es Salina Cruz, sin mayores consecuencias debido a sus actividades expansionistas en Honduras.¹² No obstante, los estudios realizados en el Istmo de Tehuantepec por los conquistadores, las pretensiones por controlar esta franja quedaron abandonados durante aproximadamente 300 años.

Es hasta 1774, con el Virrey Bucareli cuando se vuelven a fomentar estudios sobre las posibilidades de comunicación entre los dos océanos. De esta manera Bucareli "mandó estudiar la topografía de la zona y propuso a la corona española la construcción de un canal en el Istmo de Tehuantepec para unir el Golfo con el Océano Pacífico."¹³ Sin embargo, una senda coyuntura intervino para emplazar el proyecto de dominación del estrecho, esta coyuntura fue la disputa por la independencia de México.

Precisamente, esta franja histórica y sus consecuencias en la naciente nación mexicana aplazaron, hasta a principios de la segunda década del siglo XIX, la interacción de naciones tradicionalmente dominantes y emergentes por la posesión de la franja istmica. Así, naciones europeas y en particular Estados Unidos de Norteamérica promovieron, iniciada esta década, la necesidad de la construcción de un canal interoceánico. Viendo esta preocupación por parte de naciones dominantes en un territorio que desde ese tiempo

¹¹ "Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Puertana, Salina Cruz, Bahía (Diagnóstico y perspectivas del puerto vol. I)", Subsecretaría de Infraestructura, SCT, México, diciembre de 1985, p. 1.

¹² "Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenizada en el corredor Coatzacoalcos-Salina Cruz", Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, México, mayo de 1979, p. 2.

constituía un factor de seguridad nacional. Guadalupe Victoria organizo una expedición al Istmo. En ella, se efectuó lo que años atrás anteriores élites de poder habían confirmado la posibilidad, de facto de un medio de comunicación entre continentes

Casi al finalizar la primera mitad del siglo XIX, se presentan, nuevamente, dos intervenciones en el Istmo de Tehuantepec. Ambas tenían por intención la dominación del estrecho geográfico. Pero por el contrario de las exploraciones españolas e independentistas, estas nuevas misiones se daban en el contexto del poderío emergente de la nación norteamericana: la fiebre de oro y sus afanes expansionistas.

Los afanes expansionistas de los norteamericanos comienzan en 1842, bajo la forma de una concesión otorgada a José de Garay, ciudadano norteamericano. El encargado de brindar esta premisa de explotación fue Antonio López de Santa Anna. El decreto donde se otorgaba la concesión, presentaba " 11 artículos (donde) previene que se abra la vía entre los dos océanos en unos tramos por navegación y en otros por medio del ferrocarril. El paso tenía que ser accesible a todas las naciones y estaría al amparo de las reglas de neutralidad".¹³ De hecho, el primer proceso de colonización en el Istmo comenzó con este decreto, ya que decía en su artículo sexto " a 50 leguas de cada lado [] es permitido a todo extranjero adquirir propiedad y dedicarse a todo género de industria. Aquel territorio será la patria de cuantos vengán a radicarse en él, con sujeción a las leyes de la República."¹⁴ Para nuestra fortuna, esta concesión no se ejecutó. No obstante, ésta fue traspasada a dos ciudadanos ingleses, Manning y Macintosh, estos a su vez, la trasladaron a la compañía "The Tehuantepec Railway Company of Nueva Orleans."¹⁵ Afortunadamente, la concesión fue prorrogada, y en 1851 fue declarada nula por el Congreso Mexicano.

Sin embargo, en 1853 a raíz de la presión diplomática de los Estados Unidos sobre México, se otorga una nueva concesión a los americanos M. A. Sloss y Asociados. En esta

¹³ Ibidem.

¹⁴ FERNANDEZ MAC GREGOR, Genaro. "El Istmo de Tehuantepec y los E.U." Editorial Ejele, México, 1954, p. 15.

¹⁵ Ibidem, p. 16.

nueva concesión: "Ya no se otorgaban a los concesionarios la propiedad de baldíos, solo se concedía el terreno necesario para tender sus vías y para construir sus diques, estaciones, depósitos [...] El privilegio habría de durar 50 años y el gobierno obtendría el 20% de todos los portes y peajes".

Este mismo afán expansionista se observa claramente en el *Tratado de límites*, en este mismo año, donde se rectifica con el gobierno de Santa Anna los límites de posesión obtenidos por los norteamericanos. Así, a la reafirmación de la explotación del Istmo de Tehuantepec a través de la concesión Sisco, obviamente con mayores prerrogativas, se sumó la venta de la Mesilla.

La segunda intervención se da, como se decía, en el contexto de la fiebre de oro de California y Nevada, en esta época miles de aventureros de la costa este de los Estados Unidos y de Europa se dirigieron a la costa occidental de norteamérica (sic), estableciendo tres puentes terrestres por la zona istmica [...] a través de Tehuantepec, Nicaragua y Panamá. Este evento precipitó un tratado entre los Estados Unidos y Colombia, mediante el cual se construyó el ferrocarril de Panamá, iniciando operaciones por demás exitosas a partir de 1855.

Precisamente el éxito del puente terrestre interoceánico de Panamá reavivó los propósitos expansionistas de los norteamericanos en el istmo de Tehuantepec sin embargo, estos intereses se veían amenazados por la reciente alianza entre los conservadores mexicanos y los gobiernos europeos. Ante tal amenaza, el gobierno norteamericano volteó sus ojos al gobierno juarista, a principios de 1860. De esta revisión del escenario mexicano por parte de los norteamericanos surge una alianza entre Juárez y los Estados Unidos. Esta alianza tuvo altos costos para la nación mexicana, que se ven reflejados en el Tratado Mac Lane-Ocampo en el cual se pedía el derecho de vía a través

¹⁶ Ibidem pp 16-17

¹⁷ Ibidem pp 77-78

¹⁸ Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenida en el corredor Coahuila-Coahuila-Salina Cruz p 2

de las regiones del norte de México y del Istmo de Tehuantepec, así como la posesión de la península de Baja California

De la negociación entre esta dos naciones Estados Unidos obtuvo la concesión del derecho de tránsito a perpetuidad en el Istmo y en las vías Guaymas-Nogales y Matamoros-Mazatlán, asimismo, logró la protección de estas vías por el gobierno mexicano y la libertad de tránsito de las tropas norteamericanas. Por su parte el Estado mexicano representado por el gobierno juarista, recibió 4 millones de pesos. Y es que, desde 1848, se empezaban a adivinar los deseos de dominación de Estados Unidos, cuando sus políticos decían " todo istmo (sic) es tanto más importante cuanto menor es su lejanía de los Estados Unidos. Un canal de Tehuantepec sería una prolongación del Missisipi (sic) y haría del Golfo un gran lago americano "

No obstante, una senda coyuntura, pero ahora en la nación norteamericana, canceló las posibilidades de realización del Tratado Mac Lane-Ocampo, esta fue la guerra civil. Y claro está, el tratado que debía ser ratificado por su Senado, no pudo serlo, al ser su entramado político y organizacional sacudido por el estallamiento de la guerra. Así, el Tratado Mac Lane-Ocampo nunca entró en vigencia.

Sin embargo, el éxito obtenido por la tecnología hidráulica agregado a la apertura del Canal de Suez en 1869 -en la ruta marítima más corta entre Asia y Europa- fomentó nuevos proyectos de canales y puentes terrestres interoceánicos. De esta manera, a partir de 1880 comienza la construcción, por parte de los franceses, de un canal en el Istmo de Panamá. Aunque de todos es sabido que los franceses fueron medrados y, finalmente, vencidos por enfermedades y falta de financiamiento.

Con el ascenso de Porfirio Díaz al poder, un oaxaqueño que conocía perfectamente la región, la franja istmica comienza a tener nuevos bríos " por medio de la creación de un Ferrocarril Transistmico (sic) para lo cual ya desde 1880 el norteamericano Buchanan y socios solicitaron al gobierno de Díaz la concesión para construirlo, más debido a la

lentitud y tardanza de la obra la abandonaron más tarde y no fue hasta el 29 de julio de 1894 (sic) después de multitud de proyectos y pérdidas cuando se inauguró dicha vía, misma que más adelante hubo de requerir financiamiento para completarse totalmente y quedar perfectamente terminada. Esto se logró gracias a la participación del inglés Pearson, en 1899, quien propuso a Díaz, mediante fuerte inversión, la explotación comercial de la vía.¹⁸

Es a partir de 1907 cuando se inician las operaciones regulares del sistema ferroviario en el Istmo de Tehuantepec, con sus puertos terminales Coatzacoalcos y Salina Cruz. Así, comienzan a moverse carga de más de 20 trenes diarios, aun cuando algunos investigadores consideran que se daba un tránsito de hasta 60 trenes diarios.¹⁹

Sin embargo, esta bonanza económica en el Istmo de Tehuantepec no duró demasiado. Y es que, con la terminación del canal de Panamá en 1914, los efectos en el Istmo de Tehuantepec no se hicieron esperar, ya que, al abrirse el Canal de Panamá, en 1915, la mayoría de la carga habría de desviarse por dicho canal. Esto trajo consigo la decadencia del Ferrocarril Transistmico, el que, además de operar con déficit persistente, fue severamente lesionado por el movimiento armado de 1910.²⁰

Al ser incosteable la operación del Istmo de Tehuantepec, Pearson decide venderle los derechos de la vía transistmica al gobierno constitucional de Carranza,²¹ y no fue hasta 1920 cuando se incorporó dicho ferrocarril a los Nacionales de México, a partir de cuya fecha la carga que mueve el Transistmico es relativamente baja y su importancia, antes significativa, resulta hoy casi nula.²²

Con todo ello, para la década de los años veinte, Tehuantepec con su ferrocarril y sus instalaciones portuarias caen en un estancamiento pleno, pues se tiene registrado por

¹⁸ Cit. en: "El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca. Seminario Franco-Mexicano" Instituto de Geografía, UNAM-CREDAL/CNRS México, 1982, p. 55.

¹⁹ ORTIZ WADGYNAR, Arturo. Op. cit. pp. 11-12.

²⁰ Cit. Ibidem, p. 12 y SODI, Enrique. "El Istmo de Tehuantepec. Puertos Libres Mexicanos", México, 1967, p. 24.

²¹ ORTIZ WADGYNAR, Arturo. Op. cit. p. 12.

parte de investigadores que el tráfico descendió, en forma dramática, de 60 trenes diarios a únicamente un tren cada tercer día

Sin embargo, aún en este contexto de detenoreo económico del Istmo de Tehuantepec, en el año de 1920, [] el [] Licenciado Adolfo de la Huerta, [] dio a conocer la modalidad de los puertos libres, como un intento de detener el detenoreo de varias instalaciones portuarias y fomentar el comercio internacional [] determinándose que este régimen debería aplicarse en Salina Cruz, Oaxaca, Puerto México, Veracruz y Guaymas, Sonora.²⁴

"El 6 de octubre de 1920 por medio de un decreto presidencial se formalizaba el nuevo régimen al suprimir todo tipo de trámite fiscal en el paso internacional de mercancías".²⁵ El propósito principal del gobierno federal era reactivar la economía de la franja istmica al fomentar las exenciones fiscales en el tráfico comercial.

"El detenoreo de las instalaciones del puerto era evidente en mayo de 1925 cuando el periódico oaxaqueño *Mercuro* hizo eco de señalamientos parecidos en la prensa de la ciudad de México, en particular las recomendaciones hechas por el Consejo Superior de Salubridad al gobierno oaxaqueño a fin de que Salina Cruz mejorara sus condiciones de higiene pública. En este caso, el azolve del sistema de alcantarillado provocaba la proliferación de charcos propicios para la apañación del paludismo".²⁶

Para 1926, se dio otra intervención de Estado mexicano en el Istmo de Tehuantepec, sin embargo, esta vez no fue para su beneficio como sus habitantes esperaban. Por el contrario, significó su pleno estancamiento autorizado desde el centro de la república, esto es, que para 1926 el presidente Plutarco Elías Calles autorizó el decreto que excluda del régimen de puerto libres a Salina Cruz, Oaxaca, además de Guaymas, Sonora.

²⁴ Idem.

²⁵ Cit. en REYNA OYAMA, *Leticia* (Covad) p 105.

²⁶ Cit. en Idem.

²⁷ Cit. en Idem p 121.

Esta decisión del ejecutivo federal trajo serias consecuencias para el Istmo oaxaqueño. Una de las más severas se evidencio en 1928 cuando ya se sumaban nueve las representaciones diplomáticas que habían cerrado sus puertas, trasladando sus servicios a otros puntos del país. En el otoño de 1928 el embajador de Estados Unidos en México dispuso el traslado del consul en Salina Cruz y el cierre de la oficina.²⁷

No obstante, el evidente retiro de las representaciones diplomáticas y de ya no poseer el beneficio de un puerto libre en el Istmo oaxaqueño, la coyuntura electoral en 1928, propicio que en la franja istmica volvieran a renacer esperanzas aun cuando no fuera más que como un bastion de políticos ansiosos de obtener el poder. Así, el entonces subsecretario de Comunicaciones informo que la Federación había dispuesto un millón de pesos para el dragado de los puertos de Veracruz y Salina Cruz.²⁸

Y a pesar de las promesas, la tendencia hacia el estancamiento en el Istmo oaxaqueño se vio profundizada. Otro fenómeno evidente del deterioro de su estructura productiva, fue la creciente migración del personal capacitado que daba mantenimiento al puerto de Salina Cruz. A todos estos factores negativos en el desarrollo del Istmo se sumaron las inercias económicas generadas por la crisis del 29.

3.2. 1930-1970: Las políticas regionales del Estado mexicano en el Istmo de Tehuantepec.

Para 1932, en el Istmo de Tehuantepec se dan los primeros intentos de crear un puente terrestre mediante un sistema primitivo de transporte conteneizado, este proyecto fue llamado sea *treans*, es decir, trenes marítimos. Dicho proyecto consistía en la conducción de trenes dentro de barcos, en una vía entre Coatzacoalcos y Nueva Orleans, los cuales

²⁷ Cit. en *Ibidem* p. 123

²⁸ Cit. en *Idem*

serían desembarcados con grandes grúas sobre la vía del ferrocarril. Finalmente, este proyecto nunca fue llevado a cabo.

Con la entrada del nuevo mandatario en 1936, Gral. Lázaro Cárdenas, el Istmo oaxaqueño comenzó a recuperar su capacidad productiva. Esto en razón de que la franja istmica no le era desconocida al nuevo presidente de la República; por el contrario, 12 años atrás había estado en él como jefe de la zona militar asentada en Ixtepe. Así, durante su administración se fomentaron cuatro puntos nodales para el desarrollo productivo de este espacio geográfico:

1. En 1936, por razones de soberanía y seguridad nacional se pactó con los Estados Unidos la derogación del artículo 8 del Tratado de Límites de 1853 que concedía a aquella nación el paso de tropas por Tehuantepec.⁷⁹
2. Se fomentó el proceso de reanimación del Proyecto de Puertos Libres Mexicanos que tuvo lugar en 1938 y se destinaron fondos [] para reactivar el transporte comercial a través de la vía férrea. Al final de aquel periodo lo alcanzado permitió que el puerto de Salina Cruz volviera a la actividad aunque solo lo hiciera como puerto de cabotaje...⁸⁰
3. Otro aspecto relevante fue el [] reparto agrario cuyo alcance solo fue superado por el ocurrido en la vecina región de la costa []. Asimismo, [] la Federación destinó fondos para la construcción de una obra hidráulica como lo fue la presa de derivación Las Pilas en Tehuantepec, fase inicial de un proyecto más vasto que se concretaría varios sexenios después.⁸¹

⁷⁹ FUENTES AGUILAR Luis. "El puerto industrial de Salina Cruz Oaxaca: Una estrategia de desarrollo regional." Instituto de Geografía UNAM. Boletín 13 México, 1983 p.219.

⁸⁰ RUIZ CERVANTES Jorge. Promesas y salidas de un proyecto hecho real (1927-1940) en REYNA OYAMA Leizaola (Coord.) *Economía contra sociedad. El Istmo de Tehuantepec: Nueva Imagen México* 1994 p.142.

⁸¹ Ibídem pp.142-143.

4. Finalmente, se fortaleció "La educación rural [] en Juchitán y Tehuantepec [] Al final del sexenio cardenista tanto los istmeños como los oaxaqueños en general podían afirmar que habían dejado de ser 'los olvidados' por la revolución hecha gobierno."³²

Vale decir, que el marcado interés del Gral. Cárdenas en el Istmo de Tehuantepec, respondió por una parte a una visión militar de seguridad nacional. De hecho, el Gral. Abelardo F. Rodríguez como titular de la Decimoprimerá Jefatura de Operaciones Militares radcada en la ciudad de Ixtépec, desde 1923 había presentado al presidente en turno un proyecto " para constituir en el Istmo de Tehuantepec un territorio federal. [] Tal cambio debería sustentar una concentración militar con sede en Matías Romero vinculado a un puerto aéreo y bases navales en Salina Cruz y Puerto Mexico. Según lo explica el autor de la iniciativa la intención era evitar que los estadounidenses siguieran pensando en apoderarse del Istmo a fin de construir un nuevo canal."³³

Esta hipótesis del Gral. Abelardo F. Rodríguez no estuvo distante de la realidad de hecho, se afirmó en las postimerias de la 2a. guerra mundial, donde esta porción geográfica adquirió un papel estratégico para la nación norteamericana en el tráfico de bienes y materias primas para la guerra. De esta manera, en plena 2a. guerra mundial volvió a correr en México el rumor de la construcción de un canal interoceánico.

De la administración gubernamental del presidente Cárdenas y sus efectos en el Istmo oaxaqueño José Ruiz Cervantes nos dice: Durante el régimen cardenista el gasto público se volcó al Istmo en cantidades sin precedente para el reacondicionamiento del puerto de Salina Cruz y la construcción de un sistema hidráulico de aprovechamiento de las aguas del río Tehuantepec. Antes de Cárdenas solo en las postimerias del porfiriato hubo grandes inversiones, pero a diferencia de este último régimen, en el periodo de Cárdenas había un interés explícito para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esa porción de México."³⁴

³² Ibidem p. 143

³³ Ibidem pp. 133-134

³⁴ Ibidem p. 166

De la afirmación de José Ruiz Cervantes, podemos deducir que la intención de renovar la infraestructura portuana del puerto de Salina Cruz, construir un sistema de infraestructura hidráulica para reactivar el campo, proporcionar un sistema educativo integral, así como el eliminar una parte importante del Tratado de Bucareli denota, evidentemente, además de un propósito explícito de seguridad nacional, el objetivo de generar un desarrollo integral en la región por parte del gobierno cardenista.

3.2.1. Primera coyuntura: La 2a. guerra mundial.

Los años posteriores al gobierno cardenista, casi al finalizar la coyuntura abierta por la 2a guerra mundial, el viejo tema del canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec volvió a ser discutido en las altas esferas de poder en Norteamérica. Y es que esta franja histórica afectó en forma trascendental el destino del Istmo de Tehuantepec en razón de que para 1945, era estratégico para la nación norteamericana enviar "grandes cantidades de material bélico al general Mac Arthur por la ruta de Panamá" pero los transportes resultaban muy pesados para pasar por las esclusas del canal, razón por la cual muchos tuvieron que hacer un recorrido de nueve mil millas dando la vuelta a toda Sudamérica. Como no se sabía cuánto tiempo duraría la guerra, pensaban que era imperativo construir una línea de comunicaciones más corta a través de Tehuantepec.¹⁸

Así, el fantasma separatista suscitado con Colombia y Panamá a raíz de la construcción del puente terrestre en el siglo pasado, cruzaba las mentes de los políticos mexicanos, sobre todo en el marco del fortalecimiento del mercado interno y del nacionalismo económico, es decir, en el contexto de una política económica de sustitución de importaciones en el que predominaba la soberanía a ultranza. En este sentido, el viejo temor de la pérdida de dominio territorial surgía ante las intenciones explícitas de los norteamericanos por crear otro canal. Ya que, de facto, en su construcción México se vería, prácticamente, partido en dos.

¹⁸ SEGURA, Jaime Op. cit. pp. 259-260

En el otro extremo, "Los estadounidenses pensaban que para beneficio del transporte marítimo y para facilitar los planes de defensa aéreos y de radar necesarios para la seguridad nacional de ambas repúblicas, la región de Tehuantepec era la más adecuada en el continente".¹ En el año de 1948, aun después de terminada la 2ª guerra mundial, el presidente Harry F. Truman insistía ante el Congreso norteamericano en la necesidad de construir un nuevo canal interoceánico. La razón argumentada, iba en el sentido de que en la guerra pasada se había evidenciado la vulnerabilidad militar del viejo canal de Panamá, asimismo se había referido en dicha guerra la obsolescencia de este canal para el tráfico de barcos de mayor calado.

Así pues, ante las evidentes muestras de deterioro del canal panameño, los ojos de los norteamericanos se posaron en el Istmo mexicano, estos ya no procedieron bajo el tradicional sistema protocolario de intercambio de amistosas misivas entre gobiernos, sino a través de la coerción directa basada en su creciente poderío. Es así que en este espacio de forzosa negociación se presentaron bilateralmente tres proyectos para el Istmo de Tehuantepec, dos de ellos, provenían de la clase política mexicana, el otro, de un investigador norteamericano.

1 En 1950, el proyecto presentado por el geólogo norteamericano William H. Hobbs mencionaba que "al aumentar el volumen de tránsito marítimo y el calado en general de los barcos comerciales y militares, se hizo claro que para 1960, el Canal de Panamá no podría hacer frente a las demandas de comercio interoceánico, sin imponer retrasos a la navegación que cada vez se harían más graves. Además, el canal de Panamá es [] vulnerable a los aviones modernos, aun a los de tamaño reducido".¹

El geólogo argumentaba cuatro razones básicas para su realización: "1. Se reducirían más de tres mil kilómetros de caminos marítimos, desde el Canal de Panamá. 2. Únicamente requeriría la mitad de la obra necesaria para ampliar el canal panameño. 3. Los barcos podrían cargar millones de litros de petróleo crudo desde los campos

¹ Idem

petroleros de esta parte de México. 4 El nuevo canal sería mucho más fácil de defender en caso de guerra.³⁸

Afortunadamente, estudios norteamericanos realizados a fondo encontraron que "El costo aproximado de dicho canal en 1948 era de 13, 600 millones de dólares, 83 mil millones de pesos mexicanos según un grupo de técnicos norteamericanos. Además se encontró la necesidad de construir muchas esclusas, sobre todo por la inhóspita región de los Chimalapas la que carente de aguas y corrientes fluviales de importancia obligaría a realizar fuertes inversiones adicionales."³⁹ Con esto, los estudios y afirmaciones del geólogo norteamericano se vieron rebatidos y cancelados.

2 En este mismo año se presentaron dos proyectos mexicanos para el Istmo de Tehuantepec. El primero de ellos pertenece al ingeniero Modesto C. Rolland que viendo la inviabilidad del proyecto norteamericano, propuso el proyecto de la *Decavía*, este consistía en la construcción de un ferrocarril de diez vías que podría transportar barcos con puntos terminales cerca de Coatzacoacoicos y de la Laguna Inferior de Oaxaca.

El proyecto pretendía "en vez de lanzarse a la antieconómica aventura de construir una canal interoceánica. Construir un ferrocarril de mar a mar que sobre una vía de 10 rieles arrastrará grandes cajas llenas de agua en donde se mantuvieran flotando los barcos."⁴⁰ El costo de la Decavía sería de 1 200 millones de pesos, cifra notoriamente inferior a los 13 600 millones de dólares que significaría la construcción del canal.⁴¹

3 El segundo proyecto mexicano presentado en ese mismo año, por el senador Higinio Álvarez, "propuso [] la construcción de una canal interoceánica [], sin esclusas, con fondo más bajo que el nivel del mar y recto que pasara por Ixhuatlán, Veracruz y Nitlepec, Oaxaca, estableciendo dos puertos, uno a siete kilómetros al este de Puerto

³⁷ Cit. en REYNA OYAMA, Leticia (Coord.) pp. 261-262.

³⁸ Cit. en *Ibidem* p. 262.

³⁹ ORTIZ WADGYMAR, Arturo Op. cit. pp. 75-76.

⁴⁰ *Ibidem* p. 76.

México (Coatzacoalcos) y otro en la Laguna Inferior de las costas de Oaxaca.⁴² Sin embargo, se considero que este proyecto era demasiado costoso

En suma, ninguno de los tres proyectos prospero, en gran parte, por razones de inviabilidad financiera. Y aun cuando los efectos generados por la coyuntura de la 2a guerra mundial no se concretaron en la construcción de un canal o un puente terrestre interoceánico, estos sí repercutieron en otros escenanos, tal vez más sutiles pero de mayor magnitud para el desarrollo de la franja istmica. De esta manera, el escenano de mayor importancia, se tradujo en la cerrazon y cautela de México respecto al desarrollo del Istmo de Tehuantepec en marcado contraste con las ambiciosas pretensiones imperialistas del gobierno norteamericano

Vanos fueron los factores de esta cerrazon, entre ellos pueden mencionarse las escasas acciones ejecutadas en el Istmo oaxaqueño, como por ejemplo el desasolve del puerto de Salina Cruz en 1938, la creación de una política de puertos libres y la construcción de una carretera Panamericana que unió el Istmo con la capital del estado, en 1948; y finalmente, la construcción de un muelle para la reparación de embarcaciones y la creación de la carretera transistmica que unió Salina Cruz con Coatzacoalcos, en 1958. Es así que despues del porfiriato es decir despues de 60 años el istmo oaxaqueño obtenia sólo cinco acciones, aisladas y distanciadas entre sí, para reactivar su economía, obvio reflejo del temor de las autoridades mexicanas a las pretensiones expansionistas de Estados Unidos

3.2.2. 1950- 1960: El contexto socioeconómico del Istmo de Tehuantepec.

En los siguientes años, buscando la activación del tráfico comercial en el Istmo se creó la Administración de Puertos Libres Mexicanos, éste era un organismo público descentralizado, que agilizó sus trabajos a partir de 1953, en la administración

⁴¹ Idem

⁴² Cit. en REYNA DYAMA, Leticia (Coord.) p. 261

gubernamental del presidente Adolfo Ruiz Cortinez, abarcando también el regimen del presidente Gustavo Diaz Ordaz

Entre las diversas ventajas que ofrecia la instalacion de un Puerto Libre se encontraba

- 1 Las mercancías extranjeras pueden almacenarse, reemplazarse y transformarse para ser enviadas otra vez al extranjero y sin intervención aduanal
- 2 Por la exención impositiva propicia la creación de plantas industriales
- 3 Facilita las maniobras las maniobras de carga, descarga, distribución y almacenaje.
- 4 Permite la expansión de nuestro comercio exterior
5. En los puertos libres funcionan "Almacenes de deposito" los cuales son negociables en cualquier institución bancaria
- 6 Simplifica los tramites pues Puertos Libres se constituye en la única autoridad aduanal, no interviniendo otras Secretarías de Estado **

A través de este regimen de exención fiscal se buscaba la expansión del comercio exterior. Sin embargo no tuvo el impacto deseado en el Istmo oaxaqueño, sobre todo, porque la carga desembarcada era muy escasa, además de que el puerto de Salina Cruz empezaba a perfilarse para estos días como un puerto eminentemente petrolero. Cabe mencionar, que esta especialización en el transporte de productos en el puerto oaxaqueño se daba como consecuencia del rápido crecimiento de los complejos industriales petroleros en el Istmo veracruzano Minatitlán, Coatzacoacoicos y Cosoleacaque, que a su vez, se explicaba porque " en la década de los cincuenta se descubrieron los grandes domos azufreros de la cuenca salina de Tehuantepec. **

En el aspecto social, en el periodo que abarca los años de 1950 a 1960, 27 de los 41 municipios del Istmo de Tehuantepec reportaban una población menor a 5 000 habitantes, es decir, que el 65% de los municipios pertenecientes al Istmo mostraban una condición de localidades minúsculas con sus consiguientes problemas de servicios públicos fundamentales. En este sentido, se hacía obvio el reflejo de precariedad

** C. ORTIZ WADGEMAR. Antre. C. p. 67 p. 71

económica al encontrar poblaciones con márgenes tan reducidos de población. (Ver cuadro 1)⁴⁵

Cuadro 1
Población por municipios
en los distritos de Juchitán y Tehuantepec

Municipio	1950	1960	Municipio	1950	1960
Total	109 675	139 000	Total	56 114	78 624
Asunción Istatepec	9 570	11 175	Santiago Lachiqui	2 707	3 433
El Barrio de la Guadalupe	5 326	5 923	Guinea de Humboldt	1 191	2 407
Cd. Istatepec	11 684	12 908	Santa María Totolapala	756	883
Chahuatiles	1 925	3 325	Santiago Leñiga	1 288	1 980
El Espinal	3 262	3 846	Santa María Guenagab	1 048	1 120
Juchitán de Zaragoza	16 811	23 870	Santo Domingo Chichustán	1 163	1 191
Matías Romero	10 967	15 649	Magdalena Tequisustán	2 953	3 544
Nátepec	3 423	4 167	Jalapa del Marqués	3 234	5 063
Reforma de Prietas	2 274	2 702	Magdalena Tecotepec	879	849
San Dionisio del Mar	1 503	1 744	Santa María Mitequilla	1 919	1 971
San Francisco del Mar	1 907	2 401	San Pedro Comitancillo	2 378	2 459
San Francisco Chichustán	3 836	5 183	San Miguel Tenango	1 112	1 280
San Juan Guichicov	11 693	14 433	San Pedro Huamelula	2 914	4 296
San Miguel Chimesape	4 406	4 205	Sanjoé Astata	1 424	2 245
Santa María Petlapa	2 035	3 342	Tehuantepec	12 207	16 682
Santa María Xanadi	1 825	1 937	San Blas Atempa	5 552	6 074
Santo Domingo Ingenio	3 914	4 247	Salina Cruz	8 974	15 814
Santo Domingo Petlapa	3 264	4 200	San Pedro Huasteco	795	902
Santo Domingo Zanatepec	4 769	4 739	San Mateo del Mar	3 611	4 771
Unión Hidalgo	5 581	1 811			

Fuente: Dirección de Industria y Comercio - Dirección General de Estadística - Censos de Población del Estado de Oaxaca

"Las ciudades, propiamente hablando, son sólo Matías Romero, Juchitán, Tehuantepec y Salina Cruz. Aún en ellas se observa en general un bajo nivel de vida".⁴⁶ Además, de este bajo índice de población, existe un factor implícito que retrasa el crecimiento integral de los municipios istmeños, y que aun cuando escapa a los límites de esta investigación es necesario hacer mención de ello: este es el marcado porcentaje de población

⁴⁵ SOTO MORA, Consuelo Op. cit. p. 143

⁴⁶ Vid. Ibídem p. 43

⁴⁷ Idem

indígena, que difícilmente pudieron, en esos años adherirse al entorno económico y social que permitiera el rápido desarrollo de los municipios

Así, a nivel de crecimiento demográfico son estas mismas ciudades adiconando a Ixtotec, las que presentan un incremento natural de sus habitantes. En particular, Salina Cruz presentó una tasa media de crecimiento del orden de 4.7%, superior al incremento demográfico de los otros municipios, aun cuando para 1960 este ritmo de crecimiento decayó del 5.7% al 3.8%. Le siguen los municipios de Juchitán, con 3.8%, Matías Romero, con 3.1%, Tehuantepec, con 2.3% e Ixtotec con .08%. Con excepción de estos, el incremento poblacional de los municipios tomados en cuenta dentro del estudio ha sido mínimo. Esto se hace evidente en la medida que se refleja el constante tránsito del área rural a la urbana. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2
Principales municipios por población
en los distritos de Juchitán y Tehuantepec

Municipio	Pob. 1950	Tasa	Pob. 1960	Tasa	Σ
Cd. Ixtotec	11,684	0.7	12,908	1.5	08
Juchitán de Zaragoza	16,811	3.5	23,870	4.2	3.8
Matías Romero	10,967	3.6	15,849	2.6	3.1
Salina Cruz	8,974	5.7	15,514	3.8	4.7
Santo Domingo Tehuantepec	12,207	2.5	16,682	1.8	2.3

Tasa media anual: fórmula $\frac{2(P1-P2)}{P1+P2} \times 100$
n

A nivel de alfabetismo, el investigador Arturo Ortiz Wadgymar, en un análisis comparado del Istmo de Tehuantepec con otras regiones de iguales condiciones de marginación social (Tlaxcala), revela que "Es evidente que en Oaxaca Istmo el nivel educativo de su población es muy bajo, pues tan sólo el 0.5% [] ha llegado al nivel superior de educación; el 0.3% quedó en el subprofesional; el 8.9%, se puede considerar como de personas que terminaron su educación elemental y llevaron a cabo estudios posprimarios de cualquier tipo, y el resto o sean 114,979 personas, que representan el 90.3% de la

población de seis años y más en la zona, se pueden catalogar como analfabetas y semianalfabetas [] (que) por su escaso nivel de conocimientos, bien pueden considerarse como incapaces de adaptarse a los nuevos requerimientos de la tecnología moderna y, en la generalidad de los casos, difícilmente capacitados para entenderla y aplicarla ⁴⁶

De este somero análisis, Ortiz Wadgymar extrae dos pequeñas pre conclusiones: 1) que al constituirse, para estos años, el grueso de la población con habitantes analfabetas y semianalfabetas, se explica, en parte, el atraso general de la región, así como la falta de técnica en la explotación de los recursos naturales; 2) derivado de esta carencia de educación formal, difícilmente se puede explotar en el corto plazo las riquezas por parte de sus auténticos habitantes, o en su defecto, de ser explotados, estos recursos serán derrochados o mal administrados. De ahí, Wadgymar menciona que es más sencillo generar una política gubernamental con viabilidad social y económica para sacar del retraso a esta población, o bien, promover un proceso de *colonización interna* a partir de las riquezas naturales de la región, para su desarrollo.

A pesar de que ambas pre conclusiones parecen ser, en un primer momento, excluyentes y lesivas para los habitantes de la región, no se encontraron lejos de la realidad. Y es que, como posteriormente veremos, para la década de los setenta el proceso de *colonización interna* fue un hecho. Y dicho sea de paso, sus verdaderos habitantes en este proceso de penetración, que llegó acompañado de una fuerte inversión pública, sólo disfrutaron de una mínima parte de los beneficios económicos generados por la población allegada a esta región.

Retomando las palabras de Wadgymar, podemos decir que, debido a las deficiencias cualitativas de los recursos humanos, a más de la ausencia o insuficiencia de inversiones productivas, se presenta un incipiente desenvolvimiento industrial, aun cuando la capacidad o potencialidad de la zona es de vastas proporciones. ⁴⁷

⁴⁷ SOTO MORA, Consuec. Op. cit. p. 125.

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 46-48.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 50.

En el aspecto económico, para el mismo periodo, el Istmo de Tehuantepec mostró una severa dependencia hacia el sector primario, en detrimento de otras actividades productivas altamente rentables, como el sector primario y el secundario. Este contexto económico, se hizo aún más deprimente cuando se observa que sus actividades primarias dependían casi exclusivamente, de la agricultura de subsistencia, a pesar de que ya contaba con un distrito de riego (19), además, de que las técnicas agrícolas eran muy rudimentarias.

Por otro lado, los cultivos sembrados eran productos agrícolas tradicionales (maíz, ajonjolí, frijol); estos con escasos rendimientos por no tener características acordes al tipo de suelo de la región. En el caso de la ganadería, esta era de tipo doméstico, con animales de bajo rendimiento; este tipo de ganadería por definición es altamente depredadora de los suelos. Otra actividad económica era la silvicultura, también depredadora del medio ambiente.

Como bien menciona Ortiz Wadgymar, para 1960: "La agricultura prospera que se observa en Veracruz se transforma en una agricultura de subsistencia generalizada y de comercio en pequeña escala en la que los cultivos predominantes son el maíz, el frijol y el ajonjolí. La ganadería en gran escala se vuelve doméstica consultiva con animales de bajo rendimiento y sujetos a miles de plagas y enfermedades."⁵⁶

En el aspecto industrial, de acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística del Estado de Oaxaca, el Istmo muestra una deficiente estructura industrial y por consecuencia, una escasa población económicamente activa en este rubro.

Así, "En los [] (distritos) de Juchitán y Tehuantepec se registraron, en el censo industrial de 1960, 385 establecimientos que ocuparon tan solo a 1 514 personas a quienes pagaron un total de 10.4 millones de pesos, con un valor de la producción igual a 72.6

⁵⁶ Ibidem p. 56

millones de pesos.⁵¹ Si a ello, sumamos el hecho de que la gran mayoría de las industrias presentan características artesanales de baja productividad; es decir, si consideramos que estas industrias presentaban una incipiente estructura, completamente alejadas del concepto de industria, el problema para estos años se hacía más grave

Desde esta óptica, solo destacaban algunas empresas por su tamaño, entre ellas la fabricación de cemento hidráulico, en Lagunas, el taller de reparaciones de los FNM, en Matías Romero, una planta de distribución de energía eléctrica de la CFE, entre Juchitán e Ixtépec; una planta productora de cal hidratada, en Juchitán, un ingenio azucarero, en Santo Domingo Ingenio y finalmente la industrias más desarrolladas (plantas industrializadoras de pescado, infraestructura portuana y petrolera), en Salina Cruz

En el sector servicios, a pesar de la importante infraestructura de servicios del Istmo oaxaqueño, éste mostraba un retraso considerable. En el caso de la carretera Panamericana, evidenciaba su escasa posibilidad de fortalecer, como lo había venido haciendo, el comercio entre la capital del estado y el Istmo. Por otra parte, aun cuando la carretera Transistmica, recién terminada en 1958, en coordinación con los proyectos de reparación del ferrocarril transistmico y de la infraestructura portuana de Salina Cruz, revelaban un importante esfuerzo por reactivar la economía, éstos no encajaban dentro de la dinámica económica incipiente y doméstica del resto de la estructura productiva. Así pues, para este periodo, la agricultura concentraba el 77.2% de la Población Económicamente Activa (PEA), solo el 9.2% vivía de la industria.⁵²

Por último, un fenómeno económico-social sirve como corolario para este diagnóstico: "el éxodo continuo de personal calificado explica además el porque la región presenta un número tan grande de personas con escaso nivel educativo y cultural que son fundamentalmente quienes se enraizan a la tierra y continúan vegetando en sectores atrasados..."⁵³

⁵¹ *Ibidem*, p. 51

⁵² *Vid. Ibidem*, p. 50

⁵³ *Ibidem*, p. 65

En síntesis, para el periodo 1950-1960, era evidente la falta de una política de planeación integral. Es decir, existía una carencia de políticas regionales que contemplara el desarrollo compartido entre las actividades tradicionales y las nuevas actividades productivas altamente rentables. Más aún, ante un panorama tan deprimente, era necesario instrumentar un desarrollo planeado a largo plazo con factibilidad económica, que comprendiera el incremento de las potencialidades de la región, esto sin detrimento de su estructura productiva, así como de sus recursos naturales. Aunque, para estos años, podemos constatar que en la región se [] (habían) llevado importantes inversiones federales tendientes a generar el progreso en ella, estas inversiones, a su vez, no [] (habían) sido capaces de atraer el número de plantas industriales que en verdad exhiben un desarrollo industrial o comercial considerable.

²⁴ *Ibidem*, p. 69.

3.3. 1970-1986: Las políticas regionales del Estado mexicano en el Istmo de Tehuantepec.

Dos son los conceptos fundamentales que servirán para sustentar este apartado nodal de nuestra investigación: *enclave* y *colonización interna*. Estos, como ya se ha visto, han sido tratados tanto en la revisión conceptual de las escuelas de pensamiento regional como en la exploración de la historia del Istmo oaxaqueño.

Cabe mencionar, que ambos conceptos van entrelazados con las tres administraciones que abarca nuestro periodo de estudio: dicho de otra forma, estos conceptos engloban las acciones de los gobiernos de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid en el Istmo oaxaqueño.

El primero de ellos, el *enclave*, se diferencia del concepto de *polo de desarrollo* al ser la primera fase de este: es decir, el *enclave* se va transformando poco a poco, en polo de desarrollo. De acuerdo a la definición de Francisco Zapata,¹¹ es una forma de organizar la producción en la cual la vinculación entre el centro productor y los servicios necesarios para mantener a los trabajadores son muy estrechos.¹² En el *enclave* predomina una economía de exportación, como en el caso del petróleo, además, se impone una relación de centro y periferia, problema estrechamente vinculado a la relación de los países subdesarrollados y los países centrales.¹³

¹¹ Cf. ZAPATA, Francisco. Enclaves y polos de desarrollo en México. Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, México, 1985, pp. 52-53.

¹² Este autor distingue tres tipos de *enclave*: la mina, las plantaciones, y los complejos industriales (complejos de siderurgia, petroquímicos, plantas hidroeléctricas). De acuerdo a sus estudios realizados en las regiones donde el Estado ha penetrado con inversión pública, se encuentran las siguientes características:

- La inversión es nacional, sin embargo, se apalancan con recursos económicos de agencias de financiamiento multilateral.
- No están insertos en planes de desarrollo sectoriales o regionales; en esta medida, son frecuentemente proyectos individuales. La consecuencia de esto es que contribuyen a desarticular la estructura productiva de las regiones en que se localizan sin ayudar a su desarrollo, y es que, injustamente, generan un proceso de deterioro o destrucción de las actividades productivas que se realizan en esas regiones, así como de su medio ambiente.

El segundo concepto, colonización interna, debe entenderse como consecuencia del enclave económico, así, la región istmeña, como consecuencia de la generación de proyectos económicos desvinculados, ha sido objeto de colonialismo interno particularmente, por la importancia de su estrechez geográfica.¹¹

3.3.1. La segunda coyuntura: 1974, el incremento de los precios del petróleo.

Para 1970, el contexto socioeconómico del Istmo oaxaqueño no había cambiado mucho. En la estructura ocupacional, la mayoría de la Población Económicamente Activa seguía ubicándose en el sector primario, es decir, el 63% de la PEA se centraba en la agricultura. En el sector secundario y terciario, respectivamente, se ubicaban el 12 y el 19% de dicha población, un poco más que en el periodo 1950 a 1960. El 6% restante correspondía a actividades no definidas.¹²

No obstante, para 1970, el Istmo de Tehuantepec, por medio de Salina Cruz, comenzaba a tener un relativo incremento en su sector industrial, específicamente en la creciente actividad petrolera. Si aun cuando, Salina Cruz solo fungía como surtidor de productos derivados del petróleo a la costa del Pacífico mexicano, esto a través de movimientos portuarios de cabotaje,¹³ la orientación hacia una actividad verdaderamente industrial significaba una clara diferencia con respecto al tipo de industria artesanal de las dos décadas anteriores. La razón que determinaba este crecimiento de la infraestructura

- Provocan movimientos de población en las zonas en que se localizan. Atraen población que se instala en las cercanías de los polos, un estar directamente ligada a su dinámica. Dicha población tiende a saturar la estructura de los servicios públicos, con ello, se incrementa la marginación social.
- La participación obtenida por la región es poco significativa.
- Concentra la dinámica económica en las regiones en que se instala o en los productos que produce el polo. En este sentido, se fortalece el aspecto sectorial, perdiendo su orientación regional. Así, se inscriben en un contexto de desarrollo regional por encima del regional.¹⁴
- Con la instauración del enclave, se genera nuevas élites de poder, que tiende a destacar a las locales. *Cf. Ibidem*, pp. 55-60.

¹¹ Vid. "El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca. Seminario Franco-Mexicano". Op. cit. pp. 52-61.

¹² Vid. "IX Censo General de Población y Vivienda de 1970". Estado de Oaxaca. INEGI.

¹³ Productos originados en puertos mexicanos en cualquiera de sus costas, con destino a puertos mexicanos en la costa opuesta.

El segundo concepto, colonización interna, debe entenderse como consecuencia del enclave económico, así, la región istmeña, como consecuencia de la generación de proyectos económicos desvinculados, ha sido objeto de colonialismo interno, particularmente, por la importancia de su estrechez geográfica.¹¹

3.3.1. La segunda coyuntura: 1974, el incremento de los precios del petróleo.

Para 1970, el contexto socioeconómico del Istmo oaxaqueño no había cambiado mucho. En la estructura ocupacional, la mayoría de la Población Económicamente Activa seguía ubicándose en el sector primario, es decir, el 63% de la PEA se centraba en la agricultura. En el sector secundario y terciario, respectivamente, se ubicaban el 12 y el 19% de dicha población, un poco más que en el periodo 1950 a 1960. El 6% restante correspondía a actividades no definidas.¹²

No obstante, para 1970, el Istmo de Tehuantepec, por medio de Salina Cruz, comenzaba a tener un relativo incremento en su sector industrial, específicamente en la creciente actividad petrolera. Y aun cuando Salina Cruz sólo fungía como surtidor de productos derivados del petróleo a la costa del Pacífico mexicano, esto a través de movimientos portuarios de cabotaje¹³, la orientación hacia una actividad verdaderamente industrial significaba una clara diferencia con respecto al tipo de industria artesanal de las dos décadas anteriores. La razón que determinaba este crecimiento de la infraestructura

-
- Provocan movimientos de población en las zonas en que se localizan. Atraen población que se instala en las cercanías de los polos, sin estar directamente ligada a su dinámica. Dicha población tiende a saturar la estructura de los servicios, y, por lo tanto, con ello, se incrementa la marginación social.
 - La participación obtenida por la región es poco significativa.
 - Concentra la dinámica económica en las regiones en que se instala o en los productos que produce el polo. En este sentido se fortalece el aspecto sectorial, perdiendo su orientación regional. Así, se inscriben en un contexto de desarrollo regional, por encima del regional.
 - Con la instauración del enclave, se genera nuevas élites de poder, que tiende a desfasar a las locales. Cfr. *Ibidem*, pp. 55-60.
- ¹¹ Vid. "El puerto industrial de Salina Cruz Oaxaca. Seminario Franco-Mexicano". Op. cit. pp. 52-61.
- ¹² Vid. "IX Censo General de Población y Vivienda de 1970". Estado de Oaxaca. INEGI.
- ¹³ Productos originados en puertos mexicanos en cualquiera de sus costas, con destino a puertos mexicanos en la costa opuesta.

petrolera en el Istmo oaxaqueño era el incremento sostenido de los complejos petroquímicos en la parte septentrional del Istmo, es decir el rápido aumento de la industria petrolera en Minatitlán, Coatzacoalcos y Cosoleacaque. De esta manera, la infraestructura petrolera en el Istmo oaxaqueño se integraba con un oleoducto un poliducto, un amonoducto y tanques de almacenamiento.

Su relativa importancia se constata al observarse que el antiguo puerto (Salina Cruz) era en 1971 el segundo en importancia en la costa del Pacífico, en lo que se refiere al movimiento de mercancías, con el 16.69% del movimiento global de esta zona []. Sin embargo, en lo que respecta a su movimiento de cabotaje ocupa el primer lugar del Pacífico, orden que viene a ser confirmado por su nuevo papel de distribuidor de productos derivados del petróleo.⁴⁰

Es evidente que las exigencias de orden estructural habían determinado el crecimiento de la zona istmica del estado de Veracruz. Para principios de la década de los setenta, en la administración gubernamental de Luis Echeverría, el mismo principio de crecimiento estructural determinaba el incremento de infraestructura petrolera en la zona istmica de Oaxaca. De hecho, este fue el contexto para la decisión de construir una refinería petrolera en el Puerto de Salina Cruz, Oaxaca. Así parece confirmarlo el análisis realizado por Francisco Rodríguez: "La distribución de derivados del petróleo en la zona del Pacífico antes de 1974 [] estaba asegurada por el oleoducto Minatitlán-Salina Cruz, pero se llenaban solo el 61.3% de las necesidades de esa zona y la empresa tenía planeado (Pemex) construir un oleoducto paralelo al existente para duplicar la capacidad de depósito en Salina Cruz. Finalmente la refinería fue la mejor solución."⁴¹

La sombra de la gran coyuntura petrolera abierta a partir de 1974, aun no se lograba vislumbrar en el inicio del gobierno echeverrista. Esto se hace evidente en los objetivos planteados en materia petrolera, antes y después del surgimiento de la franja histórica. Y

⁴⁰ RODRIGUEZ, Francisco, "Pemex en Salina Cruz: Especificidades de la inmigración y el empleo", en *El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca. Sembrando Franco-Mexicano*, Instituto de Geografía UNAM-CREDALCNRS, México, 1982, p. 101.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 101-102.

es que, aun cuando los precios del petróleo a partir de la década de los setenta comenzaron a tener un ligero incremento, no se esperaba la impresionante escalada de 1974, donde éstos pasaron de 1.80 dolares por barril a 11.75 en 1974, para llegar a su punto más alto en 1981, cuando alcanzó la sorprendente suma de 34 dolares por barril. De esta manera, en una primera etapa de orden estructural, y debido al déficit en la producción de crudo y condensados, se planteaban objetivos conservadores en materia petrolera:

1. "Pugnar por la autosuficiencia del crudo y la elaboración de derivados.
2. Conservar escrupulosamente la riqueza petrolera del país."²²

Bajo esta perspectiva, el gobierno de Echeverría pretendía conciliar el desarrollo de la actividad petrolera con el crecimiento de actividades económicas tradicionales. Un fiel reflejo de ello, es la Comisión para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec²³ creada en 1973; esta como se ha mencionado tenía por objeto promover el incremento de las actividades en materia de explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, agropecuarios, forestales y pesqueros, así como el fomento de su transformación industrial y comercialización.²⁴ El artículo 1.º del decreto que le da personalidad jurídica, menciona entre otras entidades gubernamentales participantes en esta comisión, la SHCP, SRH, SEP, CFE, FNM, Pemex y entre otras comisiones, la Comisión de Puertos Libres Mexicanos.

Esta comisión de desarrollo dio origen al Plan para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, que se concluyó en 1976. No obstante a lo que la misma comisión, el plan creado era demasiado general y en esta medida se quedó sólo en el aspecto discursivo. Aunado a ello, el surgimiento de la misma coyuntura internacional, contribuyó a su desfase. Así, este plan no llegó a ejecutar ni siquiera sus acciones recomendadas.

²² Ibidem p. 268.

²³ Supra Cap II p. 53.

²⁴ D.O.F. 20 de marzo de 1972, Órgano Constitucional de los E. L. A. Creación por decreto del Servicio Multimodal Transistmico (SEMULTRA) pp. 22-24.

como el de crear un programa integral para el área rural y una infraestructura económica para fortalecer el proceso de industrialización, entre otros.

Es evidente que con la coyuntura creada por el súbito incremento de la demanda de petróleo en el mercado internacional y por el embargo petrolero decretado por los países aliados a Estados Unidos en 1974, se genera una segunda etapa en materia petrolera para el gobierno echeverriista. El nuevo escenario partía de criterios totalmente distintos, ahora era fundamental explotar en su máxima capacidad los yacimientos encontrados en el sureste del país: Chiapas, Campeche y Tabasco.

Así: "La coyuntura de 1974 rompió la política que trató de armonizar la explotación con la industrialización del petróleo e inició una nueva política que pretendió hacer de la industrialización la palanca del desarrollo nacional. Desde 1974 se intensificaron las actividades de explotación petrolera en el sureste del país y se adoptaron distintos y políticas para continuar con la expansión de la industria."¹⁶ Ahora, los objetivos planteados en esta segunda etapa eran sumamente optimistas, dicho de otra forma, confiaban plenamente en la nueva condicionante marcada por el mercado internacional del petróleo. Estos objetivos planteaban:

1. Satisfacer la demanda de productos petroleros en el mercado nacional, y
2. Exportar grandes cantidades de excedentes petroleros.

Así, tomando como única palanca de desarrollo el petróleo, "Echeverría se propuso desahocar los nudos que habían creado la centralización del desarrollo, cambiar los patrones de distribución del ingreso y la riqueza es un imperativo nacional."¹⁷ Desde esta perspectiva, el gobierno echeverriista anunció formalmente en 1974 la ejecución de dos proyectos adicionales al proyecto estructural de construcción de una refinería petrolera en Salina Cruz. De esta manera:

¹⁶ SEGURA Jaime. Op. cit. p. 272.

¹⁷ Ibidem. p. 269.

- Primero se anuncia. " El 18 de marzo de 1974 [...] el inicio de un proyecto para la construcción de un ferrocarril eléctrico entre Coatzacoalcos y Salina Cruz, con el fin de apoyar el desarrollo industrial del Istmo."⁶⁷
- Sin conocer exactamente la fecha, en 1974 se anuncia la construcción de la refinería
- Finalmente, " en diciembre de 1974 se publicó un decreto sobre los puertos habilitados, que reunía todo el cuerpo normativo que estaba disperso y definió mejor sus circunscripciones."⁶⁸ Este proyecto fue realizado por la Comisión Coordinadora de Puertos, creada en 1970 a través del Programa de Reforma Portuaria que tenía como propósito mejorar los servicios portuarios.

No obstante, tanto el proyecto del ferrocarril eléctrico como el de la modernización del puerto de Salina Cruz se quedaron en el papel. De hecho, " El director de Ferrocarriles anunció, en octubre de ese mismo año, que hasta 1975 se [...] (sabía) si se hace el transistórico, con base en el dictamen que una comisión mexicano-norteamericana está haciendo para saber si es costeable económicamente el proyecto."⁶⁹

Respecto al proyecto de modernización portuaria de Salina Cruz, es hasta 1979, dentro del Programa de Provisión de Infraestructura y Apoyo a Puertos Industriales, con José López Portillo que se vuelve a considerar esta idea. " Subsecuentemente, se traspasa este proyecto hasta diciembre de 1985, es decir, 6 años después, a través del Programa Director de Desarrollo de la Infraestructura Portuaria,"⁷⁰ dependiente de la SCT. Así, la modernización portuaria recorre las tres administraciones gubernamentales en etapa de estudio, sin lograr ningún éxito.

⁶⁷ Cit. en REYNA OYAMA, Leticia, "Coord.", p. 268.

⁶⁸ Cit. en *idem*.

⁶⁹ SEGURA, Jaime, Op. cit. p. 268.

⁷⁰ *Supra*, Cap. II, pp. 60-61.

⁷¹ Este programa generó un estudio denominado *Diagnóstico y Perspectiva del Puerto de Salina Cruz, Oaxaca*, en 1985.

Asimismo, la noción de construir un sistema ferroviario moderno es desplazada hasta mayo de 1979, año en que la misma Comisión Coordinadora de Puertos desarrolla un estudio de factibilidad denominado *Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenerizada en el corredor Coahuacoalcos-Salina Cruz* a través de la empresa consultora Felipe Ochoa y Asociados. Este proyecto de carga contenerizada junto con la creación de un parque industrial en Salina Cruz, Oaxaca, fue mejor conocido como el ambicioso proyecto *Alfa Omega* que será tratado con más amplitud en el siguiente apartado.

De esta forma, "El avance de los proyectos tuvo una relación inversa a su definición estratégica pues mientras la refinería se empezó a construir casi al mismo tiempo que se anunció, los demás proyectos se quedaron en un nivel declarativo".¹²

Más aún, la coyuntura creada en el mercado del petróleo, constituyó el origen y fin de las expectativas planteadas para la refinería petrolera en Salina Cruz. En otras palabras, a partir del incremento de los precios del petróleo se proyectaron tres fases de crecimiento para la refinería salinacruzense; sin embargo, la segunda y tercera fase de dicho proyecto fueron anuladas, al caer estos precios, a partir de 1983, en el mercado internacional.

Mostrado el contexto tanto de orden estructural como coyuntural que determinó la *dinámica económica* y la *dinámica social* del desarrollo regional en el Istmo oaxaqueño, es necesario profundizar en estos dos aspectos.

3.3.2. Políticas regionales y dinámica económica.

Este apartado, se divide en dos momentos fundamentales para la economía del Istmo oaxaqueño: 1974, con la decisión de instalar la refinería petrolera en Salina Cruz, Oaxaca; y, 1980, año en que se decide la instalación de un parque industrial en conjunto con un puente terrestre interoceánico en esta misma ciudad.

¹² SEGURA, Jaime Op. cit. p. 268

Ambos proyectos implicaron fuertes inversiones públicas del Estado Mexicano en la región. De ahí, que el objetivo del análisis de este apartado sea evaluar los efectos generados por estas políticas de fomento económico en la estructura productiva de la región.

3.3.2.1. El proyecto petrolero en el Istmo oaxaqueño.

El criterio de selección utilizado para instalar la refinería petrolera en Salina Cruz, como se ha mencionado, respondió a la necesidad de disminuir los costos de transporte del refinado; es decir, la proximidad geográfica del puerto de Salina Cruz a los nuevos yacimientos de explotación petrolera en el sureste mexicano así como la infraestructura petrolera instalada en el puerto, determinó su elección. En otras palabras aun sin la existencia de un mercado local de derivados del petróleo sino más bien debido a la estratégica posición geográfica de Salina Cruz como centro receptor de productos petroleros de la costa del Pacífico, es elegido dicho puerto.

"Parece lógico, entonces, afirmar que, más que la creación de un nuevo centro petrolero, la instalación de la refinería de Salina Cruz y el desarrollo consecuente del puerto petrolero corresponde más bien a una política de desplazamiento dependiente de parte de la capacidad de refinación, desde Minatitlán hacia el otro punto terminal de la vía transistmica."⁷³

Así, la refinería de Salina Cruz Oaxaca comenzó a construirse en 1974, en una superficie de 625.5 Ha.⁷⁴ En su construcción se proyectaron tres fases de crecimiento: la primera de ellas, tenía calculada su fecha de operación en abril de 1979 con una producción de 170 000 barriles por día. La inversión calculada para esta primera etapa era de 8 620 millones de pesos.

⁷³BIERNAUX, Daniel. "La integración transistmica: notas sobre las relaciones entre los puertos industriales de Coahuila y Salina Cruz" en ERYNA OYAMA, Leticia (Coord.). *Economía contra sociedad: El Istmo de Tehuantepec*. Nueva Imagen, México, 1994. p. 72.

⁷⁴ RODRIGUEZ, Francisco. Op. cit. p. 106.

La segunda fase proyectaba su fecha de operación para junio de 1983, con una producción estimada de 370 000 barriles diarios visto a partir de estas proyecciones, se lograba un incremento de 200 000 barriles por día. La inversión planteada para esta segunda etapa era de aproximadamente 8 100 millones de pesos.

La última etapa, pretendía estar en operación en enero de 1984. El incremento sería igual que el anterior, es decir, de 200 000 barriles diarios, con ello, se lograba obtener un promedio de 570 000 barriles por día. Asimismo, la inversión se calculaba sobre los mismos montos de 8 100 millones de pesos. Estas fases, así como sus montos de inversión son mostradas en el cuadro 3.⁷⁵

Cuadro 3
Etapas de la refinería

Etapas	Fecha de operación	Producción BpD	Incremento	Inversión Aproximada
Primera	agosto 1979	170 000		8 620 millones
Segunda	junio 1983	370 000	200 000	8 100 -
Tercera	enero 1984	570 000	200 000	8 100 -

Así, para la primera etapa de la refinería, su capacidad nominal de destilación primaria y de fraccionamiento natural (primera) de 170 000 barriles por día, o sea un 12.7% de la capacidad nominal total instalada en el país (para 1979).⁷⁶ Esto se observa en el cuadro 4⁷⁷, donde se muestran la capacidad de almacenamiento, en su primera etapa, de la refinería de Salina Cruz con respecto al total nacional. En este sentido, destacan por su número, productos petroleros como la gasolina, la kerosina y el diesel.

Uno de los primeros efectos naturales de la ejecución del proyecto petrolero en el puerto, comenzada la década de los setenta, fue el incremento en el movimiento global de salidas de productos petroleros.

⁷⁵ *Ibidem* p. 108.

⁷⁶ HIERNAUX, Daniel: "La integración transnacional: notas sobre las relaciones entre los puertos industriales de Coahuila de Zaragoza y Salina Cruz", p. 67.

⁷⁷ *Cfr. Idem*.

Y no obstante, en un primer momento, parece benéfico el marcado aumento de los movimientos de carga portuana, visto este efecto en el largo plazo solo contribuyó a reafirmar la monofunción del puerto salinacrucesense, es decir, la instalación de la refinería en Salina Cruz, enfatizó la función de abastecedor de productos petroleros, principalmente, al Japón y a las entidades federativas del Pacífico mexicano.

Cuadro 4
Capacidad de almacenamiento
(miles de barriles)

Producto	Capacidad de almacenamiento	% Total nacional
Gasolina	491	14.9
Kerosenas	385	14.9
Diésel	1 075	14.5
Compostóleo	860	13.2
Gasera	54	4.1
Otros	421	7.5
Total	4 286	72

Así, el Programa Director de Infraestructura Portuana nos dice: "El movimiento de carga en el Puerto de Salina Cruz ha tenido un notable incremento en los últimos años, al pasar de 3.8 millones de toneladas en 1977 a 12.8 millones en 1984. Esto se debe a la importancia adquirida por el petróleo y sus derivados, que colocaron a Salina Cruz como el principal puerto exportador del pacífico (sic)".⁷⁸

Como es natural, este incremento del flujo de salida de productos petroleros en el puerto fue, directamente, en detrimento de los movimientos de carga general de mercancía que décadas atrás habían representado la palanca de desarrollo del puerto y de la región. Así, entre el tipo de carga general, para los años 70, que disminuyó su importancia se encontraban productos agrícolas y fertilizantes, maquinaria y algunos productos minerales como la bamba. La exportación de estos productos no petroleros estaba dirigida, principalmente, hacia países asiáticos como Japón, Corea y China, así como para Estados Unidos.

⁷⁸ "Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuana", p. 18.

De esta manera, el puerto de Salina Cruz fue haciéndose más significativo solamente por su servicio de enlace entre las plantas procesadoras de petróleo de Coatzacoalcos-Minatitlan y los centros de consumo del litoral y del occidente de México. Entre 1970 y 1983, el petróleo y sus derivados constituyeron alrededor del 97% del tonelaje vendido.

Cuadro 5
Movimiento de carga total de petróleo y derivados en Salina Cruz
(Toneladas)

Etapa	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Altura								
Petróleo y derivados	77 517	54 755	50 134	15 544	12 435	2 760 906	5 994 205	6 296 128
2. Cabotaje								
Petróleo y derivados	3 557 422	3 605 856	4 114 558	6 955 406	7 223 509	6 512 202	6 722 748	6 000 341

Fuente: Elaborado por ERYCSA S.A. con base en los datos presentados en los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Operación y Desarrollo Portuario de la SCT.

Así, tanto el movimiento de carga de altura como el de cabotaje de productos petroleros, en el puerto salinacruceño mostraron un marcado incremento. Por una parte, el movimiento de salida de altura, es decir, el movimiento de carga para exportación ascendió en forma descomunal, ya que pasó de 77 517 toneladas anuales para 1977 a la sorprendente cifra de 6 396 128 toneladas, en 1984. Por otra parte, el movimiento de salida de cabotaje de productos petroleros, es decir, el movimiento de salida dirigido a los puertos nacionales, entre estos años también fue excepcional, ya que logró duplicar su capacidad inicial al pasar de 3 557 422 toneladas en 1977 a 7 223 509 en 1981, para quedar en 6 000 341 en 1984, como se observa en el cuadro 5.⁷⁹

Es evidente que los movimientos de carga de exportación de petróleo y de sus derivados se ve acentuado a partir de 1982, con la descomunal cifra de 2 760 906 toneladas, que poco tenía que ver con la anterior dinámica de movimiento de exportación planteada en el periodo 1977-1981, puesto que en esta etapa aún no se incluía el transporte de petróleo crudo. Como se menciona, este movimiento de carga se concentró en el petróleo

⁷⁹ SEGURA, Jaime. Op. cit. p.282.

⁸⁰ Cfr. "Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria", p.28.

crudo, así como en el amoniaco, por su alta demanda en el mercado internacional. Así, el tonelaje de crudo represento en promedio, el 95% de ese total. (Ver cuadro 6) ⁸²

Cuadro 6
Movimiento de petróleo y derivados destinados a la exportación
(Toneladas)

Etapa	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Gasolina	42 807					7 277	49 928	181 373
Diesel	25 800					21 388	48 363	77 560
Amoniaco	6 000	54 774	50 134	15 944	72 435	126 476	130 816	46 215
Combustibles	4 910							
Petróleo crudo						2 579 381	5 265 698	6 076 871
Combustóleo						26 384		14 149
Totales	77 517	54 755	50 134	15 944	72 435	2 760 906	5 594 205	6 356 128

Fuente: Elaborado por el Programa Director de desarrollo de infraestructura portuaria Salina Cruz, Oaxaca (Diagnostico y perspectivas del puerto Vol. III). SCT, p. 32.

Por el contrario, productos derivados del petróleo como la gasolina y el diesel conservaron un margen discreto. Aun cuando la capacidad de almacenamiento de estos dos últimos productos, en la refinería petrolera de Salina Cruz, mostraban altos márgenes de concentración (14.9 y 14.5) dentro el total nacional. (Ver cuadro 4)

Como es lógico pensar, a partir de la posición geoeconómica del Istmo oaxaqueño, los movimientos de carga de exportación estaban dirigidos, principalmente a países asiáticos; es decir, la mayor parte de la exportación de los productos petroleros se oriento hacia Japón y Corea. No obstante, una pequeña parte de los movimientos de salida destinados a la exportación se concentraron en Centro y Sudamérica. Ecuador y Nicaragua, aunque también se [] realizaban desde Salina Cruz, envíos marginales a Costa Rica, Colombia y Estados Unidos. ⁸³ Por otra parte, los movimientos de salida de cabotaje se orientaron hacia los estados del Pacífico norte de México: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, ⁸⁴ aunque también se destino a Colima, Guerrero y Michoacán. ⁸⁵

⁸² Idem.
⁸³ Cf. Ibidem p. 32.
⁸⁴ Ibidem p. 20.
⁸⁵ Idem.

En el ámbito nacional, el marcado optimismo por el incremento constante de los precios del petróleo, se hizo más evidente con el arribo a la presidencia de la república de José López Portillo. En otras palabras, la tesis coyuntural de apuntalar al petróleo como palanca única de industrialización nacional en el gobierno de Echeverría se transforma, con la llegada de José López Portillo, en una tesis de orden estructural para el desarrollo económico de México. Esto se evidencia en su Plan Nacional de Desarrollo, donde menciona que: "El petróleo se ha convertido en el más importante pilar de nuestra independencia económica y en el factor de compensación fundamental para nuestras críticas deficiencias."⁸⁵

Así, al igual que en el puerto de Salina Cruz, en la dinámica del comercio exterior de México predominaron las exportaciones de crudo. Específicamente, el comercio exterior de Pemex dio un crecimiento acelerado de los ingresos de divisas de la industria petrolera mexicana. Por su parte, las naciones importadoras de petróleo como España, Francia, Japón, Canadá y Suecia, demandaban fuentes petroleras estables. Entre estas naciones destaca Japón por la importancia de los flujos de carga de exportación que generaba en el Istmo oaxaqueño. Y es que, para la nación nipona México representaba un suministro estable de hidrocarburo.

En este contexto de alta demanda de hidrocarburos en el mercado internacional, sobre todo de Japón, el Istmo oaxaqueño mostraba una señal limitante en la década de los setenta: su incipiente infraestructura portuaria. Este problema fue superado parcialmente, a través de la ejecución de obras que ampliaron las instalaciones existentes. Es para 1980, cuando Japón y México firman un convenio de exportación de petróleo crudo, en donde la nación mexicana se comprometía a exportar 100 000 barriles diarios de petróleo crudo, mismos que, en su mayor parte, salieron por la costa del Istmo oaxaqueño.

⁸⁵ José López Portillo, "Primer informe Presidencial", en *Revista Comercio Exterior* del BANCOMEXT, (México, D.F.), 27, 1977, No. 9, p. 314.

3.3.2.1.1. Los efectos del proyecto petrolero en la estructura productiva de la región.

Esta lógica de desempeño internacional en que se desenvolvía el Istmo de Tehuantepec hacia finales de los setenta particularmente la parte oaxaqueña, conlleva una reflexión de fondo hasta donde las grandes cantidades de movimientos de carga de exportación de productos petroleros orientados principalmente a Japón y la infraestructura petrolera instalada, derramaron sus beneficios económicos en la región istmeña.

Para dar respuesta a este planteamiento analizaremos el comportamiento del gasto público en la región, como instrumento de desarrollo regional y sus implicaciones en la estructura productiva de los municipios istmeños directamente vinculados con el proyecto petrolero.

A nivel estatal para el periodo de 1970 a 1980 el Istmo de Tehuantepec comenzó a percibir un incremento constante en la asignación de su gasto público. Así a partir de 1973 el istmo figuraba como la segunda región en el Estado de Oaxaca con mayor inversión pública después de la región del Papaloapan (5.1) con el 4.15% del total estatal. Bajo esta dinámica la asignación del gasto público fue en ascenso puesto que para 1977 el istmo percibió el 10.92% del gasto público estatal, que casi igualó en proporción al Papaloapan mismo que para este año registró un porcentaje de 11.56%.

Durante los años siguientes el Istmo se tornó en la región privilegiada del estado oaxaqueño, logrando superar por mucho a la región del Papaloapan que se convirtió en segunda prondad. El mejor ejemplo de ello es el año de 1980 fecha que concuerda con uno de los puntos más álgidos del precio del petróleo en el mercado internacional, en donde el Istmo absorbió el 31.33% de la aplicación del gasto público, es decir un cuarto del gasto anual de esta entidad federativa, como se observa en el cuadro 7.¹⁰

¹⁰ Cfr. "Plan Integral de Istmo de Tehuantepec" p. 9

Cuadro 7
Asignación estatal del gasto público 1973-1980
(Millones de pesos)

Etapa	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Estatal	22 47	17 04	33 13	42 95	54 41	79 46	112 7	153 65
Regiones								
Cañada	1 31	1 46	2 00	2 39	3 79	9 11	11 57	22 41
Costa	2 90	3 45	3 73	4 69	6 29	10 01	17 25	21 48
Istmo	4 15	5 19	6 22	8 34	10 92	18 32	21 21	31 33
Mezcala	3 41	4 11	4 95	6 34	8 03	10 55	14 42	17 72
Papacoapan	5 00	6 17	7 76	10 42	11 56	15 81	20 27	23 97
Sierra Norte	1 19	1 28	1 58	2 59	3 15	4 43	6 38	8 08
Sierra Sur	1 93	2 15	2 70	3 12	4 36	7 65	10 72	12 35
Valles Centrales	2 59	3 24	4 26	5 05	6 72	8 52	10 85	16 28

Fuente: Dirección General de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1981. Centro de Estudios y Proyectos Estadísticos Regionales COPLACID 1981.

De esta evolución en la asignación del gasto público en el Istmo de Tehuantepec, se desprenden dos razonamientos: el primero, alude a que el proceso de incremento general del porcentaje de gasto público vía la asignación de recursos federales en el estado de Oaxaca, se da como compensación en gran parte del proceso de refinación del petróleo, así como del alto movimiento de carga portuaria en el Istmo de Tehuantepec. Es decir, como ya se menciona en el capítulo I, la Federación aun cuando no derrama en forma directa los beneficios económicos captados por la paraestatal en el Istmo oaxaqueño para su desarrollo regional, estos fueron retribuidos vía participaciones federales al gobierno oaxaqueño. Esto se observa claramente en 1980 año en el cual los precios del petróleo llegan a la cantidad de casi 30 dólares por barril, en consecuencia, el gasto público asignado para el estado de Oaxaca, en este mismo año, ascendió a 153 millones.

El segundo razonamiento deriva de la primera inferencia. En este se alude que no obstante la asignación del gasto público estatal como federal⁶⁷ fue alta, como lo muestra la matriz de asignación del gasto público estatal, no compenso satisfactoriamente la ganancias económicas generadas por el Istmo veracruzano y oaxaqueño. Esto se

⁶⁷ Cf. SEGURA Jaime, Op. Cit. p. 273.

observa en la matriz de industrias por valor de la producción (Infra Cuadro 8), donde se muestra como para el año de 1986 el valor del petróleo y sus derivados, con una producción de 61 158 mil barriles diarios, llegaron a 624 573 1 millones de pesos

Así pues, puede aseverarse que las ganancias económicas creadas por la extracción y procesamiento de productos petroleros, que en el caso de Istmo oaxaqueño llegó en su primera etapa a 170 000 barriles diarios fueron extrapolados a la federación a través de la paraestatal y del sistema de captación de ingresos (impuestos, productos derechos y aprovechamientos). En otras palabras, el hecho de instalar una fábrica en un *desierto industrial* como en el caso del Istmo oaxaqueño, aunado al mismo proceso federal de no permitir que la región ni la entidad captaran recursos importantes vía este proceso económico, generó un *enclave*, esto es, aceleró el crecimiento desequilibrado de la economía regional donde, paradójicamente, la participación obtenida por ésta fue poco significativa, no logrando así, consolidar los efectos multiplicadores esperados con el proyecto petrolero, además de fortalecerse únicamente el aspecto sectorial, perdiendo todo su sentido de desarrollo regional.

Este marcado proceso de fortalecimiento del aspecto sectorial, va en detrimento del tan enfatizado proceso de desarrollo igualitario de los sectores económicos, ello se observa, claramente, en la estructura productiva de la región a partir de la década de los ochenta.

Esto se hace más evidente, si consideramos que "La región del istmo oaxaqueño, ha mostrado en los últimos años un impulso acelerado en su desarrollo económico, ya que mientras en el periodo 1960- 1968 creció a un ritmo del 2.2% en el periodo 1968-1981 lo hizo en un 7%. Sin embargo, este dinamismo ha sido desequilibrado, ya que la estrategia de desarrollo nacional, solo ha puesto especial énfasis en los sectores industrial y de servicios de una zona específica como es el puerto de Salina Cruz, descuidando el desarrollo económico de otros sectores como el primario y de otras zonas que integran la región."²⁹

²⁹ Por falta de información desagregada por regiones, no se logró crear un matriz de insumo-producto similar a la del gasto público asignado por el Gobierno del Estado de Oaxaca. A pesar de ello, se considera que la región del istmo oaxaqueño ocupó el primer lugar en materia de gasto federal en el estado.

³⁰ "Plan Integral del Istmo de Tehuantepec", p. 8.

Así, dentro de la estructura productiva de la región se observa, para este periodo, dos dinámicas de desarrollo. Una, moderna y creciente, representada por el sector petrolero, indexada a un proceso económico nacional que sin embargo, no logró impulsar de acuerdo a lo planeado a otras industrias en la región. La otra dinámica, estaba representada por un sector primario, que mostraba un *crecimiento dual* indexado a un proceso económico natural y evolutivo de la estructura productiva de la región y que no mostraba ningún enlace productivo con la dinámica industrial.

En suma, por una parte se muestra un marcado *desequilibrio* entre sectores productivos en la región, como es el caso de la diferencia entre el sector secundario y el primario, como parte de los efectos de las políticas ejecutadas por el Estado mexicano en la región; por otra parte, se muestra un *crecimiento dual* en el sector productivo olvidado por las políticas aplicadas en el Istmo caaqueño, es decir, se muestra un sector primario, con un proceso evolutivo natural en la estructura productiva regional.

Así, tomando en cuenta estos dos aspectos *desequilibrio* y *desarrollo dual*, a continuación haremos un diagnóstico de la estructura productiva regional a partir de la década de los ochenta.

Actividades primarias. En el caso de la agricultura, esta actividad productiva muestra claramente esta dualidad, por una parte, presenta prácticas rudimentarias de bajos rendimientos de producción, este es el caso de la agricultura de temporal; por otra, la agricultura de riego presenta una práctica moderna con maquinaria y apoyos técnicos en áreas de riego. Así, la agricultura de temporal, ha experimentado niveles de producción y productividad en continuo y acelerado ascenso (8.2% anual para la producción, en el periodo 1970-1980) mientras que la agricultura temporalera presenta un agudo deterioro, con magros rendimientos, alta siniestralidad, atraso tecnológico [] agravado por condiciones de aguda pulverización de la propiedad rural. **

Por otra parte, es evidente el uso irracional de las tierras de riego, así como la falta de orientación en la selección de los cultivos con mayor rentabilidad, acordes al tipo de suelo de la región. Asimismo en la agricultura de temporal predominan los cultivos tradicionales (maíz, frijol, sorgo) con poca rentabilidad, donde las prácticas de cultivo son de corte tradicional

Respecto a la ganadería, esta dualidad se evidencia al contar principalmente con una práctica ganadera, con niveles de explotación bajos, poco sistematizados y de tipo familiar; al mismo tiempo se expone una incipiente ganadería intensiva, de tipo moderna. Por tanto, predomina " un proceso de ganaderización del distrito, ya que la quinta parte de su superficie se destina a pastos, opción productiva esta que se estima como poco racional y eficiente "41

En pocas palabras: "La ganadería se desarrolla con bajos rendimientos, esta poco integrada, se practica fundamentalmente en forma extensiva y con tendencia a abarcar áreas destinadas a los cultivos "42

En el caso de la pesca, esta se presenta como una actividad complementaria a la agricultura de temporal. Así, la pesca juega un papel importante en la economía familiar de la región, en donde se mantiene en un proceso rudimentario de comercialización, este es el caso de la pesca lagunera que predomina en las lagunas de Juchitán y San Mateo del Mar, bajo formas de producción y explotación poco tecnificadas. En el caso de la pesca de altura, para este periodo, se concentro en Salina Cruz, en donde la explotación se orienta hacia especies como el camarón, con buena demanda en los mercados internacionales. En la pesca de altura, que podríamos decir representa el polo moderno dentro de su actividad a diferencia de la pesca lagunera, mostraba entre otros problemas falta de capacitación sobre nuevas técnicas de captura, escasez de créditos, poca integración en el mercado regional, contaminación de los mares y de los cuerpos de agua provocada por Pemex.

41 "Plan Integral del Istmo de Tehuantepec" p. 8
42 "Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992" p. 92

No obstante, la pesca que se realiza desde el puerto de Salina Cruz, Oaxaca, representa el 60% de la captura que efectúa en el Estado (sic) de Oaxaca.⁹³ Así, a partir de la década de los setenta, la actividad pesquera muestra en sus volúmenes de una acelerada tendencia creciente, pero simultáneamente el valor de la producción decae también en forma acelerada. La razón de ello debe buscarse en la especialización relativa en especies de menor valor comercial (peces) en desmedro de especies de alto valor (camaron).⁹⁴

Sector industrial. En el sector industrial de la región es muy evidente ambos procesos: esto es, desarrollo dual y desequilibrio. Así, se muestra un marcado desarrollo desigual en la relación entre industria y sector primario, puesto que el primero se encuentra inflado por el valor de la producción regional que genera la refinería en Salina Cruz. A su vez, el análisis interno del sector secundario, expone un desarrollo dual, puesto que al excluir el sector moderno del petróleo, se revela una estructura industrial sumamente reducida e incipiente en la región.

Por tanto, a nivel de agroindustria sólo destacan en la región dos ingenios azucareros, una planta procesadora de arroz, otra de café y cinco fábricas de madera. En el caso de "La agroindustria enfrenta serios problemas de suministro de materias primas y escasa promoción de inversiones para crecer."⁹⁵

En el caso de la industria de la transformación, en este periodo, destacaban tres astilleros para la fabricación y reparación de embarcaciones, así como congeladoras y procesadoras de productos marítimos en Salina Cruz; estas últimas reportan un valor de la producción de 15 \$61.6 millones de pesos en 1989, cifra sólo comparable con el valor de la producción de la industria cementera en este mismo año. (Ver cuadro 8). Asimismo, en este rubro se encuentra la industria refinadora de petróleo, con un margen importantísimo en su valor de la producción.

⁹³ "Programa Director de desarrollo de infraestructura Portuaria", p. 9.
⁹⁴ "Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992", p. 92.

Cuadro 8
Estructura Industrial establecida en el Istmo oaxaqueño
por municipio, 1986

Municipio	Clase industrial	No. de empresas	Valor de la prod. (mil. pesos)
Lagunas (Barro de la Soledad)	Fabrica de cemento hidráulico	1	5 383.8
Interoec	Beneficador de café	1	734.7
	Tortillería y molinería de café	1	8.3
	Fabricación de pan y pastelería	1	18.7
	Fabricación de heno	1	19.0
	Elab. de refrescos y bebidas no alcoh.	1	918.9
	Fabricación de helados y paletas	2	18.2
	Fabricación de muebles	1	50.3
El Espinal	Fab. de azúcar y prod. secundarios	1	5 564.0
	Fab. de productos de alfarería y cerámica	1	8.9
Juchitán de Zaragoza	Fab. de cal	1	237.8
	Distribución, impreza y rubro de azúcar	1	240.4
	Fab. de heno	2	53.0
	Elab. de refrescos y bebidas no alcoh.	4	28.4
	Fabricación de helados y paletas	1	1 323.7
	Elab. de productos de alfarería	1	325.0
	Fab. de helados de muestera	2	14.2
	Fab. de otros prod. de muestera	1	1.6
	Fund. de laminación extrusión y estrate de aluminio	1	75.5
Martín Romero	Fab. de heno	1	35.0
	Fabricación de helados y paletas	2	8.9
	Elab. de productos de alfarería	1	236.8
	Fab. de otros helados	2	14.4
	Fabricación de muebles	2	9.0
	Fab. de heno y rema	1	84.2
	Fab. de productos de cerámica	1	1.3
Salina Cruz	Prep. y elab. de vino de pescados y mariscos	67	15 561.6
	Fabricación de pan y pastelería	5	111.2
	Fabricación de heno	3	59.3
	Fab. de helados y paletas	2	108.3
	Elab. de productos de alfarería	2	11.3
	Fabricación de muebles	2	7.8
	Fabricación de otros industriales	1	462.7
	Fab. de gasolinas, aceites derivados y otros prod. derivados de la refinación del petróleo crudo	1	624 373.1
	Elab. de sal	1	439.8
	Organización de hule	1	147.8
	Fab. de moluscos, bivalvos, bivalvos	1	70.0
	Fab. de cortinas y plás metal	1	8.6
	Materia	1	1.4
	Fab. de farmacias, químicos	1	7.6
	Fab. de rep. de embarcaciones	3	85.0
San Juan Quacahuatl	Fab. de pan y pastelería	1	180.0
	Fab. de muebles	1	1507.9
Tehuacan	Fab. de pan y pastelería	1	27.3
	Fab. de helados y paletas	4	12.8
	Fab. de otros helados	1	5.5
Total de la región		138	658 884.4
Total de la región en refinación de petróleo		137	33 671.4
Total de Salina Cruz		94	641 859.9
Total de Salina Cruz en refinación de petróleo		93	16 646.9

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, 1987, Vol. II, INEGI-Gobierno del Estado de Oaxaca-SPP, México, 1988.

Respecto a la industria extractiva, destaca una empresa productora de cemento y otra de cal, en Lagunas y Juchitán respectivamente, así como una industria de explotación de Sal en Salina Cruz. El valor de la producción de esta rama industrial, en 1986, registra un total de 5 669.4 millones de pesos, del cual, 5 383.8 millones son introducidos por la industria cementera, esto significa casi el 95% del valor de la producción en el rubro de la extracción. (Ver cuadro 8).

Como se observa en el análisis, por el escaso número de industrias importantes en la región istmeña es evidente el desarrollo dual del sector industrial. Esto se refleja por un lado, en la existencia de una planta productiva pequeña relacionada sólo con actividades económicas regionales. Y al igual que en el análisis del investigador Ortiz Wadgymar en el Istmo oaxaqueño, en el periodo 1950-1960 aun para la década de los ochenta continuaba prevaleciendo el tipo de industria doméstica y rudimentaria como las procesadoras de alimentos. En este sentido, sólo destacan dos tipos de industrias grandes e integradas al mercado regional la industria de preparación y conservación de productos mermos y la industria cementera.

Por el otro lado, se revela una planta productiva petrolera moderna e integrada a la economía nacional. Esto se hace evidente, si observamos la contribución de la industria petrolera en el valor de la producción regional, en 1986. Así, el valor total de la producción, incluyendo el petróleo fue de 558 684.4 millones de pesos, haciendo a un lado la refinación del petróleo, el valor de la producción es de 33 671.4 millones de pesos, como se observa en el cuadro 8. En otras palabras, la contribución de la actividad petrolera en la región es del 94.9%. El resto de la estructura industrial contribuyó, únicamente, con el 5.1%. Visto desde esta óptica la disparidad dentro del sector industrial es marcadamente dual.

Este problema se agrava aún más, si observamos en el mismo cuadro como el valor de la producción por municipio, en este mismo año, se concentra en Salina Cruz. Dicho de otra manera, este municipio tuvo ingresos por 641 689.9 millones de pesos, esto es, el

⁸⁰ Cfr. "Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca" INEGI-Gobierno del Estado de Oaxaca-SPP, México, 1988.

97.4%, cifra por demás clara de la centralización municipal de los ingresos⁴⁶. Esto por consecuencia nos lleva a otro punto: la concentración de la industria en este municipio. Así, Salina Cruz reunió 94 de las 138 industrias registradas en la región, es decir, el 68% de la industria regional. Aun cuando municipios como Juchitán, el Espinal e Ixtepe, puede decirse mostraron una cierta importancia industrial.

Un aspecto que revela con más claridad el fracaso de los efectos multiplicadores del proyecto petrolero, es decir, el fracaso de su papel como detonador de industrias en la región, se observa en la inexistencia de industrias relacionadas con la actividad petrolera, es decir, fuera de la refinera, registrada en el Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca como *industria de fabricación de gasolinas, aceites pesados y otros productos derivados de la refinación de petróleo crudo*, no existe ninguna otra para 1985. (Ver cuadro 8).

De este análisis se desprende que en el caso de la actividad industrial, es la pequeña industria agroindustrial y extractiva la que está colaborando lentamente a la integración de la estructura productiva de la región, pues como se ha mencionado, este tipo de industria se origina en y para el mercado regional. Por el contrario, la industria petrolera no extrae sus productos en la región y su producto es enviado a otras partes del país u otras naciones, con lo cual no contribuye a la articulación o creación de un mercado regional, esto por que no genera demandas en el sector primario y en mínima parte abastece a un sector secundario regional. Así, sólo ha contribuido a desarticular la estructura productiva regional.

Esto se hace más evidente, cuando el desarrollo del pasado y futuro de la industria se analiza desde una perspectiva de desarrollo regional, surge la desproporción existente entre la masa de recursos invertidos y los efectos positivos de los que la región a resultado beneficiaria. En otras palabras, la región no ha internalizado los efectos posibles

⁴⁶ Obviamente, esta afirmación es relativa puesto que los ingresos generados por la venta del petróleo y de sus derivados son absorbidos por la paraestatal y los ingresos son captados, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos por el sistema impositivo que los destina a la Federación para su posterior redistribución.

de las cuantiosas inversiones realizadas, dado que los efectos 'hacia atrás' y 'hacia adelante' han resultado ser prácticamente nulos.⁹⁷

3.3.2.1.2. La decadencia del proyecto petrolero.

Para mediados de la década de los ochenta (1984-1985), comenzado el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, las proyecciones y escenarios para el proyecto petrolero todavía conservaban un alto margen de optimismo, aun cuando los precios del petróleo en el mercado internacional comenzaban a declinar. Así, el Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuana creado en 1985 proyectaba que "... durante el periodo comprendido entre 1984 a 1986 se prevé (sic) perforar alrededor de 400 pozos de exploración, de los que aproximadamente 10% serán mampos y el resto productivo [] En materia de refinación (durante el periodo (1984-1988) se completarán las modificaciones a las refinerías de Salamanca y Poza Rica) además se concluirán las ampliaciones de la refinerías de Tula Hidalgo y Salina Cruz, Oaxaca. Esto significa un aumento a la capacidad instalada de 400 MBD con lo que la capacidad de destilación prima al final del periodo será de 1 700 MBD."⁹⁸

En esta medida, consideraban que "Tomando en cuenta la incertidumbre y alto grado de aleatoriedad que presenta el mercado internacional del petróleo, el pronóstico para los años 1995-2000 es en cierta forma predecible, puede razonablemente suponerse que logrando las cifras propuestas para 1990, no se vislumbraría un crecimiento adicional en la exportación de estos productos, ya que [] para mantener los niveles de explotación que serían necesarios, requeriría de inversiones muy grandes para el país, lo que previsiblemente representaría serias dificultades dada la elevada deuda externa ya acumulada."⁹⁹

⁹⁷ "Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuana" p. 8

⁹⁸ Ibidem, p. 31

⁹⁹ Ibidem, p. 36

Estas proyecciones consideraban para 1990, un tonelaje máximo de exportación de la refinería de Salina Cruz de 11 300 toneladas de petróleo cifra que representaba casi el doble del tonelaje de exportación manejado en 1984 mismo que fue de 6 396 128 millones de toneladas (Supra cuadro 5) Para 1995, estas proyecciones consideraban el manejo de 12 800, y finalmente para el año 2 000 13 800. Esto se observa en el cuadro 9¹⁰⁰, donde se presentan los escenarios máximo, medio y mínimo para 1990, 1995 y 2000

Cuadro 9
Pronóstico del tráfico de petróleo y derivados para exportación
en Salina Cruz, Oaxaca
(Toneladas)

Año	Tonelaje Máximo	Tonelaje Medio	Tonelaje Mínimo
Primera	11 300 000	10 350 000	8 500 000
Segunda	12 800 000	11 800 000	10 000 000
Tercera	13 800 000	12 900 000	11 100 000

Fuente: Programa Director de Desarrollo de la Infraestructura Portuaria - Vol 4 SCT - p 37

La tasa anual de crecimiento a pesar de todo era conservadora, pues estimaba un crecimiento promedio del 2%, cuando esta tasa registró un crecimiento de 32% anual, entre 1982 y 1984

No obstante, el proyecto neoliberal dentro del Gobierno de Miguel de la Madrid comenzaba a trazar sus propias líneas de política económica, y entre éstas no se consideraba la inversión de mayor cantidad de recursos económicos para el desarrollo de las dos fases pendientes de la refinería en Salina Cruz, así como de la infraestructura portuaria en el Istmo oaxaqueño

Dicho de otra forma, la estrategia económica de sustentar la industrialización de México, únicamente, en la actividad petrolera -estrategia basada en la teoría de los polos de desarrollo, y en ciertos momentos bajo el esquema de la teoría del desarrollo regional neoclásico, que supuso el movimiento irrestricto de los factores de la producción-, en los

¹⁰⁰ Cfr. "Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria" p 37

gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, comenzaba a llegar a su fin. Esto por una parte, por la llegada de una nueva élite de poder en el entramado político: los tecnócratas. Por otra parte, el término de la coyuntura internacional abierta por el incremento de los precios del petróleo y la crisis heredada por la presidencia de José López Portillo, permitió a esta nueva élite de poder argumentado la severa crisis generada por esta franja histórica imponer un nuevo modelo de desarrollo, que sepultó definitivamente las posibilidades de crecimiento de la refinería salinacrucesense y, con ello, las esperanzas de un efecto multiplicador en el Istmo oaxaqueño.

Este proyecto de cambio estructural promovido por la nueva élite de poder, que finiquitó el proyecto petrolero, puede resumirse en "dos profundas sustituciones: la del modelo proteccionista de crecimiento 'hacia adentro' por un modelo competitivo orientado 'hacia afuera'; y la del Estado interventor, subsidiador 'Keynesiano' por un estado meramente 'rector', superabundante y restringido a sus tareas básicas para estimular más que encabezar las energías y las iniciativas de la sociedad".¹⁰¹

3.3.2.2. El proyecto de comunicación interoceánico.

Comenzado el gobierno de José López Portillo se dio a conocer, en 1975, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI).¹⁰² Este plan sostenía de acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo económico que los ingresos potenciales del petróleo impulsarían el despegue de la industrialización en México. Con estas bases, el PNDI proyectó tasas de crecimiento sostenido del 9 al 10% anual que serían coincidentes con el descenso permanente de la inflación. Desde esta perspectiva de rápido crecimiento el PNDI generó diversos programas de industrialización, uno de los más importantes fue el Programa de Puertos Industriales, creado en este mismo año.

El Programa de Puertos Industriales era parte de un paquete de acciones coordinadas, de esta manera, era consistente con las líneas estratégicas de planeación trazadas por

¹⁰¹ Meyer, Lorenzo. *Op. cit.* p. 258

diversos planes y programas, como el Plan de Desarrollo Urbano (PNUD) y el Programa de Comunicaciones y Transportes, además de estar enmarcado dentro de su Plan rector el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI)

Entre los principales objetivos del Programa de Puertos Industriales se encontraba, el impulso a la desconcentración industrial de la Ciudad de México a través de dotar de la infraestructura necesaria a los principales puertos industriales, que presentaban alto potencial de exportación. El programa de puertos industriales también propone elevar el nivel de vida de los habitantes de la región que polanzan [] Por otra parte se ha considerado como uno de los objetivos primordiales la posibilidad de fomentar el comercio exterior del país, procurando que las industrias que se establezcan en los puertos aprovechen las economías a escala.¹²¹

Así, dentro de las funciones principales de este programa portuario se concebía "... a los puertos industriales como sitios con grandes servicios marítimos y centros de correspondencia de los diferentes modos de transporte..." El énfasis de esta última función, dio como resultado que, en 1980, se anunciara la realización del "Plan Alfa-Omega, que comprendía la construcción de un sistema de transporte de carga por medio de cajas y contenedores, la creación de terminales para el sistema Ostión-Coatzacoalcos, y en Salina Cruz la adscripción de una superficie del municipio para el establecimiento de un parque industrial que sería dotada con todos los servicios requeridos por la industria y la construcción de una planta de la paraestatal Fertilizantes Mexicanos."¹²²

Justamente, un año atrás, la Comisión Coordinadora de Puertos había desarrollado un estudio de factibilidad denominado *Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenerizada en el corredor Coatzacoalcos-Salina Cruz*, que permitiría determinar las posibilidades de realización del tan avanzado proyecto de un

¹²¹ Supra, Cap. II, pp. 27-28.

¹²² FUENTES AGUILAR, Luis. Op. cit. pp. 212-213.

¹²³ SEGUERA, Jaime. Op. cit. p. 274.

¹²⁴ Ibidem, p. 275.

puente terrestre de comunicacion interoceanico, que se concebía como el punto nodal de la estrategia de industrialización y desarrollo regional del Istmo de Tehuantepec.¹⁰⁸

En este analisis, se argumentaba que el proyecto Alfa-Omega tendría por objetivo principal " la atracción de carga internacional en tránsito por el Istmo de Tehuantepec, para lograr de esta manera, además de la consecuente generación de divisas por los servicios prestados a la mercancías impulsar en cierta medida el desarrollo de la zona."¹⁰⁹ Mas aún, el ambicioso estudio mencionaba que dicho proyecto " constituiría un elemento promotor que aceleraría el desarrollo que se prevé (sic) para la región, debido a que el flujo establecido de mercancías de todo tipo nacionales e internacionales impulsaría al sector transporte y acercaría a las zonas de desarrollo, los insumos requeridos para complementar el desarrollo industrial."¹¹⁰

Así, era evidente no solo el, de por sí, ambicioso objetivo de atraer flujos de mercancías tanto nacionales como internacionales hacia el puente terrestre mexicano, sino también el vasto propósito de generar un proceso de desarrollo regional a través de los efectos multiplicadores originados por dicho proyecto.

3.3.2.2.1. La identificación del mercado potencial

El estudio identificaba como mercado potencial del puente terrestre, las mercancías nacionales tanto de importación como de exportación hacia el Istmo de Tehuantepec que pudieran contenerizarse. Asimismo, el estudio menciona que " el mercado potencial lo constituirán los volúmenes de tráfico contenerizado o contenerizable en el futuro que hacen el cruce interoceánico actualmente por Panamá y los puentes y mini-puentes

¹⁰⁸ Paradójicamente, la creación del estudio de factibilidad tanto como la constitución del PNDI y del Programa de Puertos Industriales, conllevaban, como menciona Luis Fuentes Aguiar, un intento de industrialización que para de lo absurdo. Esto se explica en razón de que por el contrario a otras naciones donde sus puertos habrían tenido una evolución natural de su estructura industrial desde su surgimiento como tales, en México se había privilegiado el desarrollo del arripiante. Ahora se intentaba lo contrario: el desarrollo de las llanuras costeras que es donde está la mayor parte de los recursos energéticos.

¹⁰⁹ Proyecto Alfa-Omega. Vol. II. Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante. SCT, México, 1978, p. 1.

¹¹⁰ Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenerizada en el corredor Coahuila-Coahuila-Salina Cruz, p. 8.

terrestres de Estados Unidos y para los cuales el puente mexicano representará una ventaja económica o de estrategia comercial en vista de los acontecimientos inciertos hasta determinado punto en que se coloca el servicio del Canal de Panama en los años futuros.¹⁰⁸

En suma, el mercado potencial identificado se dividía en dos grandes rubros: el primero, representado por la carga nacional de exportación e importación; el segundo segmento, comprendía la carga internacional en tráficos interoceánicos. De hecho, la factibilidad del proyecto del puente terrestre dependía, en el corto plazo, de la atracción de este primer segmento del mercado potencial, es decir, su ejecución estaba sujeta a la cooptación de los flujos de mercancías nacionales.

A su vez, el primer segmento se dividía en carga regional, extraregional y de gran cabotaje. La carga regional se refería a la carga generada en la zona de influencia de cada uno de los puntos extremos del corredor.¹⁰⁹ Así, para este tipo de carga se proyectaba un manejo en la terminal portuana de Salina Cruz, en el corto plazo, de 32000 toneladas, equivalentes a 2 670 TEU¹¹¹ anuales, es decir, una cuarta parte de la carga contenerizada manejada por el puerto de Coatzacoalcos. Para la terminal veracruzana se calculaba una capacidad de manejo de 137 000 toneladas, que equivalía a 11 420 TEU anuales.

La carga extraregional se consideraba como la carga nacional contenerizable [] que se genera fuera de la región o zona de influencia actual de Coatzacoalcos y Salina Cruz. Este segmento corresponde a la carga de importación y exportación que se mueve de o hacia los otros puertos mexicanos del Golfo de México y del Pacífico y que utilizan rutas marítimas vía Panamá.¹¹² En este tipo de carga nacional, se manejaba un escenario en el cual podría movilizarse vía Coatzacoalcos-Salina Cruz, la carga potencialmente contenerizable de los puertos de Tampico y Veracruz, de y hacia puertos del Pacífico.

¹⁰⁸ Ibidem p 13

¹¹⁰ Ibidem p 11

¹¹¹ TEL. Tipo de contenedores de 20 x 6 x 8 pulgadas

¹¹² Ibidem p 16

de Sudamérica, Asia y Australia-Nueva Zelanda por la ruta de Panamá¹¹³, que se calculaba en un total de 145 000 toneladas en 1977. De esta cifra correspondía a Veracruz 38 000 toneladas y para Tampico 107 000. (Ver cuadro 10).

Cuadro 10
Carga contenerizable movida via Panamá
Puertos de Golfo de México
(Mil. de Ton.)

Año	Exportación	Importación	Total
Tampico	18 0	29 0	47 0
Veracruz	20 0	78 0	98 0
Total	38 0	107 0	145 0

Fuente: Investigaciones de la demanda potencial OAPA en transporte de carga contenerizada en el corredor Coahuacoalcos-Salina Cruz. SCT, p. 17.

Finalmente, el gran cabotaje comprendía la carga marítima manejada a través del Canal de Panamá, con origen en el mercado nacional y con destino a los puertos mexicanos de ambos océanos. De hecho, la carga que más importaba en este rubro era la generada en puertos nacionales del Golfo, con destino a puertos nacionales del Pacífico, vía el Canal de Panamá, aun cuando este tipo de carga en su mayoría no era contenerizable. Este flujo de mercancía representaba en 1976, según el análisis, 26 400 toneladas, de las cuales la mayor parte se integraba con productos petroleros y derivados, de los que solo 4 670 toneladas eran contenerizables. Por todas estas características, este flujo comercial vía el canal panameño representaba un mercado poco probable.

El segundo segmento, la carga internacional en tráficos interoceánicos, se orientaba básicamente hacia la carga potencial a través del Canal de Panamá. En este estudio, los consultores identificaban 36 rutas potenciales de tráfico marítimo en ambos sentidos del Canal, de un proceso de selección de 58 rutas. Estas rutas constituían el mercado potencial en el mediano y largo plazo del proyecto de puente terrestre en el Istmo de Tehuantepec. (Ver cuadro 11).

¹¹³ Idem.

Así, este análisis revela que en las rutas seleccionadas se incluyeron solo los tipos de mercancías susceptibles de contenerización, obteniéndose la cifra de 238 millones de toneladas en ambos sentidos.¹¹⁴ Esta cifra se subdivide en 52 millones del Atlántico al Pacífico y 186 millones del Pacífico al Atlántico (Ver cuadro 11).

Cuadro 11
Volumenes potencialmente contenerizables por rutas marítimas a través de Panamá,
atractivas para el Proyecto del puente terrestre
(Mil. de ton.)

Rutas marítimas	Atlántico	Pacífico
	1977	1977
1. Costa Oeste de E.U.A. Costa Este de E.U.A.	674.6	140.6
2. Costa Oeste de E.U.A. Europa	559.1	820.7
3. Costa Oeste de Canadá Europa	134.3	1 628.1
4. Costa Oeste de América Central Costa Este de E.U.A.	38.1	286.7
5. Costa Oeste de América Central Europa	110.9	426.4
6. Océano-Costa Este de los Estados Unidos	522.4	430.1
7. Océano-Europa	330.9	730.4
8. Asia-Costa Este de los E.U.A.	1 350.1	8 903.3
9. Asia-Europa	199.1	764.9
10. Costa Oeste de E.U.A. Costa Este de Sudamérica	12.0	127.8
11. Costa Oeste de E.U.A. Caribe	3.9	11.0
12. Costa Oeste de E.U.A. Costa Este de A. Central	0.7	0
13. Costa Oeste de E.U.A. África	28.0	32.0
14. Costa Oeste de E.U.A. Asia (Este Medio)	0	2.6
15. Costa Oeste de Canadá Costa Este de E.U.A.	0	29.0
16. Costa Oeste de Sudamérica Costa Este de Canadá	6.0	0
17. Costa Oeste de Canadá Costa Este de Sudamérica	0	31.3
18. Costa Oeste de Canadá Caribe	0	7.7
19. Costa Oeste de Canadá África	0	23.8
20. Costa Oeste de A. Central-Costa Este de Canadá	0	7.0
21. Costa Oeste de A. Central-Costa Este de A. Central	11.0	0
22. Costa Oeste de A. Central-Asia (Este Medio)	0	93.4
23. Costa Oeste de A. Central-Africa	0	8.0
24. Costa Oeste de A. Central-Asia (Este Medio)	0	52.1
25. Costa Oeste de A. Sur-Costa Este de E.U.A.	421.4	608.2
26. Costa Oeste de A. Sur-Costa Este de Canadá	8.0	0
27. Costa Oeste de A. T. Europa	511.8	1 055.4
28. Hawaii-Costa Este de los E.U.A.	0	0
29. Hawaii-Caribe	0	0
30. Océano-Costa Este de Canadá	0	61.1
31. Asia-Costa de Canadá	128.8	155.7
32. Asia-Costa Este de América Central	5.0	35.9
33. Asia-Costa Este de Sudamérica	33.0	1 620.2
34. Asia-Caribe	52.0	438.5
35. Asia-Africa	19.0	17.0
36. Costa Oeste de E.U.A. Costa Este de Canadá	5.0	0
Total	5 766.0	8 612.3

Tota, ambos sentidos 23 778.3
Fuente: Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga
contenerizada en el corredor Coatzacoalcos-Salina Cruz SCT pp 22-23

¹¹⁴ Ibidem, p 21

De estas rutas marítimas, 9 fueron seleccionadas por su alto volumen de mercancía movilizada y por la disminución de costos que podría significar el proyecto del puente terrestre, ante su proximidad geográfica a estas rutas marítimas. Entre ellas destaca la ruta Asia-Costa Este de Estados Unidos que del Atlántico al Pacífico manejó 1 350.1 millones de toneladas, y del Pacífico al Atlántico 8 903.9 en suma esta ruta maneja la cantidad de 10 254 millones de toneladas, en 1977 como se observa en el cuadro 11.

Restando la ruta mencionada quedaban 8 rutas marítimas más que implicaban un mercado potencial importante para el puente terrestre mexicano. Entre estas se hallaban las rutas marítimas de costas estadounidenses entre sí y con Oceanía, Europa, Asia y América Central al igual que el tráfico entre Europa con Oceanía y Asia. En forma agregada estas nueve rutas representaban 18 073.5 millones de toneladas. Ello, a su vez se dividía en 3 919.7 para el tráfico entre el Atlántico con el Pacífico, y 14 153.8 entre el Pacífico con el Atlántico (Ver cuadro 12).

Cuadro 12
Rutas marítimas con mayor atractivo para
el proyecto del puente terrestre
(Mil. de ton.)

Rutas marítimas	Atlántico	Pacífico
	1977	1977
1. Costa Oeste de EUA - Costa Este de EUA	574.9	152.6
2. Costa Oeste de EUA - Europa	558.1	820.7
3. Costa Oeste de Canadá - Europa	134.3	1 028.1
4. Costa Oeste de América Central - Costa Este de EUA	31.1	286.7
5. Costa Oeste de América Central - Europa	110.9	426.4
6. Tráfico Costa Este de los Estados Unidos	522.4	430.1
7. Europa - Europa	310.8	730.4
8. Asia - Costa Este de los EUA	1 350.1	8 903.9
9. Asia - Europa	169.1	76.9
Total:	5 499.7	14 153.8
Total, ambos sentidos:	18 073.5	

Fuente: Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenizada en el corredor Coahuila-Coahuila-Salina Cruz SCT p.25

3.3.2.2.2. La evaluación del mercado potencial.

El proyecto de factibilidad del puente terrestre consideraba un periodo de aprendizaje para la operación de las terminales portuarias así como para la integración de los elementos complementarios del sistema intermodal como son centros de consolidación regional, equipo de contenedores y conocimiento del sistema por parte de los usuarios demandantes en la zona.

Así, el proyecto estimaba en su inicio en 1982 captar el 10% de la demanda potencial de carga contenezable del mercado nacional, que llegaría para 1990 al 50%, y para el 2000 al 75% de la carga contenezable del mercado nacional.

*Según lo anterior, el puerto de Coatzacoalcos podría contar con una demanda regional entre 1 700 y 2 290 TEU durante su primer año de operación. Estas cifras podrían crecer sustancialmente hacia 1990 que es de esperarse se manejen entre 15 700 y 36 400 TEU, al noveno año de operar el proyecto.

Por su parte, el puerto de Salina Cruz podría atraer entre 350 y 460 TEU de importación y exportación al inicio del servicio en 1982 y posteriormente crecer al rango de 3 200 a 8800 hacia 1990 y finalmente llegar a manejar entre 10 000 y 34 400 TEU en el año 2000.¹¹⁵

Cabe mencionar, que en esta evaluación del mercado potencial nacional, el papel del puerto oaxaqueño continuaba jugando un rol marginal o subsidiario con respecto a la franja del Istmo Veracruzano como en el proyecto de optimización y movilización de productos petroleros y sus derivados y la consecuente monofunción del puerto de Salina Cruz. Así pues, se consideraba que las mercancías regionales que ambarían a Salina Cruz contribuirían solo marginalmente a la factibilidad del proyecto, no obstante el número de mercancía regional percibido por el puerto de Coatzacoalcos justificaba solo con esta carga regional pronosticada, la viabilidad financiera del proyecto.

¹¹⁵ Ibidem p. 64

¹¹⁶ Ibidem p. 65

Con base en esta evaluación, el proyecto se aventura a afirmar que, de ser necesario, la estrategia económica del puente terrestre se podría orientar, en su mayor parte, a la atención de la carga regional, dejando solo en el papel de complementaria el transporte interoceánico de mercancías internacionales, como generalmente sucede en los puentes terrestres estadounidenses, con ello afirmarían se cubriría el faltante y a su vez se generarían divisas.

Respecto a la carga extra-regional, se consideró que del total potencial se lograría atraer solo un 10% en 1990 y un 25% hacia el año 2000.¹¹¹ Desde esta perspectiva, la factibilidad de este tipo de carga se proyectó solo en el mediano plazo, por lo que hacia 1990 se movilizaría por Salina Cruz 3 000 TEU y por Coatzacoacoicos 4 700, para el 2000, se llegaría a la cifra de 4 150 y 9 800 TEU respectivamente.

Por otra parte, la evaluación del mercado potencial internacional consideraba que el volumen de contenerización de las 9 rutas potenciales continuaría ascendiendo hasta llegar en 1982 al 60% y en el 2 000 al 80%. De ahí que la cifra agregada del potencial contenerizado de estas nueve rutas llegaría en 1982, fecha en que se tiene calculado el despegue del proyecto, a 13 y 13.5 millones de toneladas. En forma análoga estas cifras fluctuarían entre 35 y 40 millones de toneladas.¹¹²

Desde esta óptica, el proyecto del puente terrestre mexicano detectó la parálisis de las 9 rutas marítimas del mercado potencial, un determinado número de empresas navieras que podrían trasladar sus movimientos de carga contenerizada al puente terrestre mexicano. A continuación en la matriz se observan dichas empresas, así como la ruta marítima por la cual regularmente movilizaban mercancías. (Ver cuadro 13).¹¹³

¹¹¹ Ibidem, p. 97.

¹¹² Ibidem, p. 10.

¹¹³ Cfr. Ibidem, pp. 71-74.

Cuadro 13
Rutas marítimas y empresas navieras con mayor atractivo
para el proyecto del puente terrestre

<u>Rutas marítimas</u>	<u>Empresas navieras</u>
Costa Oeste de E.U.A. y Canadá y Europa	<ul style="list-style-type: none"> • Johnson Sea Line • Sea Trans Pacific Services • Sea Land Services, Inc. • Elgin Line • Italian Line • Hough Lines (U.S.) Inc. • Matson Agencies & N.Y.K. Line • Japan Line
Asia-Costa Este de Estados Unidos	
<u>Asia-Caribe</u>	• American President Lines Ltd.

Fuente: Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenerizada en el corredor Coahuacoalco-Salina Cruz. SCT pp. 71-74.

Tomando en cuenta las empresas navieras, el flujo de mercancía contenerizada, así como el crecimiento del mercado contenerizable hasta el año 2 000, la evaluación del mercado potencial internacional concluye que " existe un mercado y definitivo mercado internacional para el proyecto

Si adicionalmente se considera la carga local que se generara con el plan de industrialización de la zona mas la posibilidad de un incentivo en los precios de adquisición del combustible, se estima que es factible previas negociaciones ad hoc el atraer cuando menos el servicio de una línea naviera en la ruta Costa Oeste de Estados Unidos-Europa y de otra en el tráfico Costa Este de Estados Unidos-Oriente. Asimismo se observa la factibilidad de atraer otro naviero "incontinental" (Europa-Costa Este de EU-Costa Oeste de EU-Oriente). Se estima que cada naviero de las rutas indicadas podria generar, de manera conservadora, un flujo anual del orden de 20 000 TEU.¹²⁰

Concretando, si al movimiento internacional (considerado por el proyecto en, por lo menos, 20 000 TEU multiplicado por las tres rutas navieras consideradas, da una sumatoria de 60000 TEU anuales) proyectado para Salina Cruz en 15 000 TEU anuales (una cuarta parte del movimiento de carga de contenedores en Coahuacoalco) en el corto plazo, se adicionan los 460 TEU anuales por carga regional para 1982, todo ello, genera

¹²⁰ Ibidem, p.76

una sumatoria de 15 450 TEU para los primeros años de vida del puente terrestre en la terminal portuana del Istmo oaxaqueño

3.3.2.3. Las características del proyecto intermodal.

Definido el mercado potencial, tanto internacional como nacional, el estudio determinó las características esenciales del proyecto del puente terrestre del Istmo de Tehuantepec. Entre estas se encontraban la amplitud de la terminal de contenedores y sus instrumentos necesarios, la conexión terrestre, así como los servicios necesarios y sus costos. Además de la creación del parque industrial en Salina Cruz, Oaxaca

Respecto a la amplitud de la terminal y de los instrumentos para la movilización de contenedores de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos se previa respectivamente: una grúa portainer, una grúa móvil, dos grúas transtainers, montacargas, tractores y chasises. Asimismo, se consideraba una longitud entre muelles de aproximadamente 12 metros para cada terminal portuana.

En el caso de la conexión terrestre, Los ferrocarriles Nacionales de México [] (proporcionarían) en su totalidad el movimiento de contenerización entre los dos puertos.¹²¹ El tiempo estimado de tránsito se calculaba de 6 hrs de terminal a terminal, en una longitud de 302 kilómetros. Así, se pronosticaba en el inicio del proyecto un número de 4.5 trenes unitarios diarios en cada dirección [], con posibilidad de incremento hasta llegar a la cifra de 17 corridas diarias.¹²²

En materia de servicios, se especificaba que la empresa que se encargaría de la administración del proyecto sería la Empresa de Servicios Portuarios del Istmo, S.A., quien subcontrataría a Ferrocarriles Nacionales. El inicio de operaciones se proyectó para finales de 1981. Respecto al costo de los servicios, es decir, el costo del movimiento de tránsito de contenedores entre los dos puertos, incluyendo las maniobras de carga y

¹²¹ Ibidem p 63

¹²² Idem

descarga en cada extremo [] (sería) de \$ 280 dls. por caja [], indistintamente del tipo de carga.¹²³

3.3.2.2.4. Los límites gubernamentales a la ejecución del puente terrestre.

El 10 de enero de 1980 por decreto presidencial se creó un organismo público descentralizado denominado Servicio Multimodal Transistmico (SEMULTRA) que tendría por objeto coordinar el transporte multimodal de las mercancías que transitarán en el puente terrestre. Cabe mencionar que el nombre previsto de la empresa en el proyecto de factibilidad fue sustituido por el de SEMULTRA.

Para 1981, después de creada la empresa, el siguiente paso consistió en establecer modificaciones a las instalaciones portuarias de ambas terminales. Así, "La primera etapa del programa de Puertos Industriales consideraba el dragado del puerto y la construcción del muelle de servicio (de Salina Cruz)".¹²⁴ Desde esta perspectiva, el presupuesto inicial para el proyecto del puente terrestre fue de 1 000 millones de pesos.¹²⁵ No obstante, sólo Salina Cruz para 1981 había erogado la cantidad total, contando equipo e instalaciones portuarias de 1 153 1 millones de pesos respecto a la terminal portuaria en Coatzacoalcos correspondía por este mismo concepto la cantidad de 1 442 7. Ambas terminales portuarias sumaban 2 338 7 millones de pesos. (Ver cuadro 14).

Cuadro 14
Inversiones públicas en el puente terrestre
(millones de pesos)

	Instalaciones portuarias	Equipo portuario
Salina Cruz Coatzacoalcos	896 0	959 8
Coatzacoalcos Veracruz	267 1	482 1
Total	2 338 7	1 442 7

Fuente: Cif. NAVEJA M. Ismael. "El Puente Terrestre del Istmo de Tehuantepec". Apud. Secretaría de Puertos y Marina Mercante. Dirección Gral. de Obras Marítimas. SCT. México. 1982. p. 106.

¹²³ Ibidem p. 64.

¹²⁴ SEGURA, Jaime. Op. cit. p. 280.

¹²⁵ Cfr. RODRIGUEZ, Francisco. Op. cit. p. 118.

Si a esta cantidad invertida en instalaciones portuarias y equipo portuario, se agrega el monto de inversión en equipo ferroviario por 386.5 millones de pesos, todo ello resulta en un costo total de 2 752.2 millones de pesos, cifra casi tres veces superior al monto inicialmente proyectado para el puente terrestre. (Ver Cuadro 15.)

Cuadro 15
Inversiones públicas en el puente terrestre
(millones de pesos)

Unidades	Equipo ferroviario
8 locomotoras	232.2
60 plataformas	142.7
3 vagones	11.6
Total	386.5

Fuente: C. H. KAVEJIA M. "Análisis del puente terrestre del Istmo de Tehuantepec", s.e. y s.f. Asesor: Lic. Eusebio Segado Segado, p. 102. Apud: Secretaría de Puertos y Marina Mercante, Dirección General de Obras Marítimas, SCT, México, 1982, p. 109.

Para principios de 1982, los costos de las obras en las terminales portuarias del Istmo mexicano comenzaban a exceder la factibilidad misma del proyecto, dicho de otra forma, el incremento en los costos de instauración del proyecto empezaba a amenazar la viabilidad financiera del puente terrestre.

Por otra parte, el crecimiento paralelo del proyecto del parque industrial en la parte oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec¹²⁹, que complementaría el desarrollo del puente terrestre, mostraba atrasos importantes. Y si al atraso en las obras del parque industrial, se agrega las grandes cantidades de inversión pública aplicada, hasta 1981, en el puerto de Salina Cruz por las diversas dependencias gubernamentales, los costos tanto técnicos como financieros comenzaban a ser exorbitantes para el proyecto. Así, por ejemplo, la SAHOP había invertido en estudios y proyectos 4.1 millones de pesos¹³⁰; la SCT había invertido en este mismo rubro la cantidad de 9.9 millones; la SARH por este concepto había erogado 38.2 millones y por concepto de obras de captación y conducción 223

¹²⁹ El parque industrial tendría una superficie de 266 hectáreas y se instalaría en las cañinas del Marques al este de Salina Cruz. El nuevo puerto industrial tendría una longitud de 7 kilómetros.

¹³⁰ No obstante, Francisco Rodríguez comenta que, en su programa de "Creación de infraestructura de apoyo a los puertos industriales" la SAHOP propone una inversión de 11 y medio millones de pesos que representan, apenas, 1.4% de presupuesto del programa para los cuatro puertos industriales.

millones; por su parte Pemex en estudios y proyectos erogó la cantidad de 200 millones y por gastos en la construcción de rompeolas 297 millones (Ver cuadro 16)

Cuadro 16
Inversiones públicas en el puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca
(millones de pesos)

Dependencia	Concepto	Erogación
SAHOP	• Estudios proyectos y edificación	4.1
SCT	• Estudios proyectos y edificación	9.9
SARH	• Estudios proyectos y edificación	36.2
	• Obras de labiación y cordón	223.0
PEMEX	• Estudios y proyectos	200.0
	• Rompeolas	297.0
Total		772.6

Fuente: HIERNAUX, Daniel "La integración transistmica: notas sobre las relaciones entre los puertos industriales de Coahuila de Zaragoza y Salina Cruz", en *El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca. Seminario Franco-Mexicano*. Instituto de Geografía UNAM-CEFDAL/CNRS, México, 1982, p. 69.

En suma, hasta 1981 se había invertido 772.6 millones de pesos, que sumados a los 2 725.2 millones de pesos del puente terrestre, rebasaba la cifra de los 3 500 millones de pesos. Aun cuando, cabe mencionar, que por falta de desagregación de los datos, parte de la inversión pública aplicada por las diversas dependencias gubernamentales en el puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca, podrían estar incluidas en los costos mostrados por el proyecto del puente terrestre.

Desde el punto de vista de Daniel Hiernaux, existen tres motivos principales por los que el programa de puertos industriales se encontraba empañanado, para 1982:

"Las deficiencias administrativas en el proceso de adquisición de tierras, aunadas a la resistencia evidente de la población afectada (sobre todo en Ostrón);

Las reticencias del grupo ALPHA en instalarse [] por las dificultades financieras en las cuales se encuentra inmerso (sic)

La retracción de la inversión pública con motivo de la recesión por la cual pasa el país, todo parecería indicar que aun con la disponibilidad de tierra el gobierno federal se encontraría en serios aprietos para iniciar las obras previstas.¹²⁶

Así, la sombra de incertidumbre en la viabilidad financiera del proyecto Alfa-Omega se vio cumplida cuando se pretendió comenzar en 1982 el transporte de mercancías contenerizadas. Esto en razón, como menciona Ismael Naveja¹²⁷, de que el costo de movilización de un TEU de 20 pies salía aproximadamente entre 300 a 350 dolares y el contenedor de 40 pies alrededor de 400 a 450 dolares, que si se multiplica por 1 000 contenedores que traería aproximadamente un buque, da una cantidad oscilante entre 300 y 450 mil dolares. Con estos precios se estaba fuera de mercado ya que en el Canal de Panamá, por la misma cantidad de contenedores manejada se tenía un costo de 30 a 38 mil dolares. Estos precios se encontraban muy lejanos de los costos proyectados en el estudio de factibilidad del puente terrestre que calculaba en el movimiento de tránsito de contenedores 280 dolares por unidad.

Este problema de flujo de mercancía contenerizada por altas tarifas se observa claramente en la ínfimas cantidades manejadas en la terminal portuana de Salina Cruz, durante el periodo 1982-1984. Así, por ejemplo durante 1982 Salina Cruz registro un movimiento global de 3 762 contenedores muy por debajo de la cifra estimada para esta terminal portuana en el despegue del proyecto, ya que este era de aproximadamente 15460 contenedores anuales. Para 1983 y 1984 el número de movilización de contenedores ascendió a 7 229 y 10 036 respectivamente, aun cuando no logro llegar a la cifra inicialmente estimada. (Ver cuadro 17).¹²⁸

Cuadro 17
Movimiento global de contenedores en la t. port. Salina Cruz
(unidades)

Etapa	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Contenedores	-	-	-	-	-	3 762	7 229	10 036

Fuente: Elaborado por EPYCSA S.A. con base en los datos presentados en los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Operación y Desarrollo Portuario de la SCT, p. 29.

¹²⁶ HIERNAU Daniel. Op. cit. pp. 63-64.

¹²⁷ Cfr. NAVEJA M. Ismael. "El puente terrestre del Istmo de Tehuantepec" s.e y s.f. Asesor. Lic. Eusebio Salgado Salgado, p. 115.

¹²⁸ Cfr. "Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuana", p. 29.

Si al problema financiero, se suma la obsolescencia de la infraestructura ferrea, ya que no se instaló el sistema de vias necesano para la movilizacion de los contenedores, así como la falta de ampliación y malas condiciones de la red carretera que une Coatzacoalcos con Salina Cruz, se hace evidente la inviabilidad económica del proyecto del puente terrestre interoceanico

Por otra parte, respecto al parque industrial del puerto de Salina Cruz, "Se dejo de hablar del establecimiento de la planta de Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) con lo cual se evadió la oportunidad de empezar a construir un conjunto de industrias que utilizarian los derravados del petroleo y que impulsarían la relocalizacion o redistribucion de la aglomeracion de las industrias instaladas en la zona de Coatzacoalcos "

De esta manera, los beneficios esperados en la región del Istmo de Tehuantepec, especialmente en la parte oaxaqueña, entre ellos crear un polo de desarrollo y sus consecuentes efectos multiplicadores, a partir del proyecto Alfa-Omega no se lograron. Por el contrario, cuando los volúmenes de carga no llegaron al punto de equilibrio para la viabilidad del proyecto, fue abandonado paulatinamente. Un estudio portuario (Programa Director de Desarrollo de la Infraestructura Portuana) hecho en 1985 por la SCT, es particularmente revelador, este nos dice "En materia de sistemas y equipos de carga y descarga se puede afirmar en lo general, que el puerto tiene equipo suficiente y en algunos casos sobredimensionado. Lamentablemente el equipo disponible muchas veces no corresponde con los tipos de carga que se desplaza en el puerto. Por otra parte, se aprecia la falta de conservación y mantenimiento, es manifiesta la existencia de equipos con fecha de adquisición muy remota y otras muy reciente, sin correspondencia entre edad y condiciones de funcionamiento. La diversidad de marcas y capacidades, y la ausencia de un programa de refacciones da lugar a costumbre inadecuadas como desmantelar unidades para obtener refacciones y reparar otras "12

121 SEGURA, Jaime Op cit p 276

122 Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuana p 18

Y es que, como menciona CEPAL, en un análisis de la competitividad de los puertos latinoamericanos "Para ofrecer servicios intermodales no basta con controlar todas las actividades individuales en una ruta comercial. [] no crea un sistema de intermodalismo [] es necesario modificar esas actividades, de modo que, cuando se combinen, no representen partes de otros sistemas, sino más bien un sistema enteramente nuevo."³³

3.3.3. Políticas regionales y dinámica de población.

Este apartado se sustenta en el supuesto de que, a partir de 1970, la dinámica demográfica y sus efectos en la estructura ocupacional son consecuencia del incremento de las políticas aplicadas por el Estado mexicano en la región del Istmo oaxaqueño a través de los dos proyectos industriales analizados. Desde esta óptica, se analizan dos indicadores: el primero, es el comportamiento de la Población Económicamente Activa en la región (PEA); el segundo indicador, es el fenómeno migratorio generado por el proyecto petrolero, especialmente en Salina Cruz donde el proceso de colonización interna fue muy marcado.

3.3.3.1. Movimientos de la Población Económicamente Activa.

En el caso de la PEA del Istmo oaxaqueño, se analiza en forma particular el distrito de Tehuantepec³⁴ es decir, se estudian los 19 municipios que comprenden la zona de influencia del proyecto petrolero. A su vez, del distrito de Tehuantepec se analiza por separado la PEA de Salina Cruz, por ser este municipio el directamente involucrado por el proyecto petrolero. Por otra parte, los 18 municipios restantes son estudiados a partir del Índice de Retención de la PEA agrícola³⁵ sobre la demás estructura ocupacional; toda

³³ "Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe" Cuadernos de la CEPAL, CEPAL/ONU, C/84, 1991, p. 73.

³⁴ Por tanto, se excluye el distrito de Juquila por el traslado que resultan tener los efectos sociales de estos proyectos productivos en este distrito.

³⁵ Este índice de retención fue obtenido de la fórmula aplicada por SECURA Jaime (C/84) p. 294, I rpa* T por sector i / Y por total i. Este índice se obtiene de restar la tasa de crecimiento de la PEA del sector primario a la tasa de crecimiento de la PEA total en el mismo periodo.

vez, que la PEA de la región se encontraba concentrada en el sector primario hasta la década de los setenta.

En el caso de los 18 municipios pertenecientes al distrito de Tehuantepec estos muestran a partir del análisis del índice de retención de la actividad agrícola en la PEA total, un proceso de expulsión de la PEA agrícola iniciada la década de los ochenta, es decir, muestra una tendencia de movilización hacia otros sectores económicos.

Así, por ejemplo durante el periodo que abarca 1950 a 1960 los municipios observados mostraban un alto índice de retención de fuerza de trabajo en la actividad agrícola, sobre el resto de la estructura ocupacional. De estos sobresalían los municipios de Mixtequilla y Comitancillo con 1%. (Ver cuadro 18).

De acuerdo con el proceso evolutivo de la estructura productiva regional, durante el periodo 1960-1970 la tasa de retención agrícola descendió a nivel medio. En otras palabras, ocho de los dieciocho municipios alcanzaron un nivel alto de expulsión de fuerza de trabajo del sector agrícola, sin embargo, la mayoría seguía mostrando un alto nivel de retención (66.6%), así, la tasa promedio de retención se mantuvo en 1.23, esto es, en un porcentaje todavía alto con respecto al límite de >-1.5 . (Ver cuadro 19).

Sin embargo, para la etapa 1970-1980, contrario a lo proyectado por el proceso evolutivo de la estructura productiva de la región, el índice de retención de fuerza de trabajo en la actividad agrícola mostró muy bajos márgenes, cuando se esperaba un detenimiento menor en ésta. Dicho de otra forma, nueve municipios del distrito de Tehuantepec mostraron niveles muy bajos de retención (50%), cinco más mostraron niveles medios de retención (27.7%), y sólo cuatro continuaron mostrando altos índices de retención. Este fenómeno de movilización de la PEA coincide con la fecha de despegue del proyecto petrolero; es decir, sólo la ejecución de un proyecto tan grande, como la construcción de la refinería a partir de 1975, pudo ser el detonador artificial para una migración tan marcada de la PEA de un sector económico a otro.

Cuadro 18
Índice de retención de la PEA en la agricultura
Distrito de Tehuantepec
(PEA agrícola-PEA total)

Municipios	1960-50	1970-60	1980-70
1. Guevea de Humboldt	1.3	0.4	-0.8
2. Magdalena Tequisquián	0.6	1.8	-2.1
3. Magdalena Teacotepec	0.3	1.6	-1.9
4. San Blas Atempa	2.5	-2.1	-3.7
5. San Mateo del Mar	0.5	-0.3	-4.4
6. San Miguel Tenango	0.6	-0.3	-0.7
7. San Pedro Comanchillo	1.0	2.5	3.4
8. San Pedro Huamelula	0.2	-1.0	-2.5
9. San Pedro Huastotpec	0.2	-2.8	-0.8
10. Santa María Guamegab	0.2	-1.4	-0.8
11. Santa María Ma. Jalapa del Marques	0.2	2.5	-3.3
12. Santa María Mirtequela	0.1	-1.7	-5.6
13. Santa María Trinitapán	0.1	0.4	-3.3
14. Santiago Atasta	0.6	0.4	-2.2
15. Santiago Lachigán	0.2	0.6	-1.7
16. Santiago Loohegán	3.3	0.1	5.2
17. Santo Domingo Chirulán	0.4	0.5	-4.8
18. Santo Domingo Tehuantepec	0.5	1.8	-4.7

Fuente: Cfr. REYNA OYAMA Leticia (Coord.) "Economía contra sociedad (El Istmo de Tehuantepec)." México 1994 p 297

Cuadro 19
Distribución de los municipios del Distrito de Tehuantepec
por niveles de retención agrícola

Niveles de retención agrícola	1960-50	1970-60	1980-70
Alto >= 1.5	15	10	4
Medio <-1.5 >= -3	0	5	5
Bajo < -3	5	0	9
Total	18	18	18

Fuente: Cfr. REYNA OYAMA Leticia (Coord.) "Economía contra sociedad (El Istmo de Tehuantepec)." México 1994 p 299

En el caso del municipio de Salina Cruz, para 1970 el 23.5% de la PEA se concentraba en el sector primario, para 1980, este porcentaje había disminuido a 16.4%. Este mismo efecto se observó, en el periodo analizado, para el sector secundario y terciario, quienes mostraron decrementos de 27.3 a 20.0% y de 39.0 a 26.4%, respectivamente. Sin embargo a diferencia de los tres sectores de la economía, se observó un marcado crecimiento de la PEA del municipio en las actividades no especificadas. Así, dicho rubro ascendió casi cuatro veces su porcentaje, esto es, que pasó de 10.2% en 1970 a 37.2% en 1980. La razón del aumento del porcentaje en este rubro, puede explicarse a partir de la población migrante hacia el municipio, es decir, el aumento se explica a través de los flujos de migración que se asentaron en Salina Cruz en busca de empleo y que no lo encontraron, engrosando las filas de desempleados y subempleados. Así, su número pasó, de 1970 a 1980, de 577 a 4 998 personas, desde esta perspectiva, se presentó un incremento real de ocho veces su valor (Ver cuadro 20)

Cuadro 20
Distribución de la PEA por sectores económicos en Salina Cruz
1970-1980

PEA	1970	1980
Actividades primarias	1 379	2 209
Actividades secundarias	1 547	2 962
Actividades terciarias	2 207	3 149
Insuficientemente especificadas	577	4 998
Total	23 970	42 219

Fuente: IX y X Censo General de Población y Vivienda (1970 y 1980), Estado de Oaxaca

Así, queda claro que el distrito de Tehuantepec es seguramente, (quien) ha recibido el mayor impacto del centro industrial, ya que se observa una relación directa entre municipios y distancia a Salina Cruz. Tehuantepec, San Blas Atempa y Mixtequilla son los lugares que muestran el mayor detenore en cuanto a retención de PEA agrícola.¹³⁶

¹³⁶ SEGURA, Jaime Op. cit. p. 307

3.3.3.2. Migración y empleo.

Hasta esta parte de la investigación, se ha mostrado como la ejecución del proyecto petrolero altera la estructura tradicional de la PEA del distrito de Tehuantepec, al disminuir sus márgenes de retención de fuerza de trabajo en la actividad económica tradicionalmente empleadora y, en consecuencia, incremento el sector de actividades insuficientemente especificadas de la PEA del municipio de Salina Cruz, es decir, las consecuencias se observaron en Salina Cruz, donde se alteró marcadamente el número de subempleados y desempleados, de un decenio a otro. Corresponde ahora, analizar el porcentaje de población trabajadora nativa que fue beneficiada por el proyecto petrolero y, consecuentemente, analizar los flujos de población asentados en la región (proceso de colonialismo interno)

Una muestra evidente de los efectos de las políticas aplicadas por el Estado mexicano en el Istmo oaxaqueño, a partir de la ejecución del proyecto petrolero en 1975, se encuentra en la relación entre los flujos de población allegados y la proporción de empleos absorbidos por estos grupos sociales. Este fenómeno se observa particularmente, en el municipio de Salina Cruz y, en menor medida, en el distrito de Tehuantepec.

Así, con la apertura de la obra en 1975, se propicia una llegada de casi 10 000 trabajadores de la construcción a los que se añade una importante población flotante difícil de precisar, atraída por la "imagen de empleo" del nuevo centro industrial.¹³⁷ No obstante, un indicador macro de la traslación de la PEA de una región a otra se observa en su incremento en el municipio, de un decenio a otro, de 5 860 a 13 404 personas. Un indicador más lo es el nivel de población total del puerto para 1980, el cual creció de 23 970 a 42 239 personas, ello revela un incremento poblacional superior a los anteriores decenios, es decir, se encontró en la curva de crecimiento poblacional un punto de inflexión en la década de los ochenta, para dicho municipio.

¹³⁷ RIVIERE DARC, Helene "Las inversiones públicas y la región del Istmo de Oaxaca" en *El puerto industrial de Salina Cruz Oaxaca. Seminario Franco-Mexicano*. Instituto de Geografía, UNAM-CEDEALCNRS México, 1982, p. 153.

Los municipios que proporcionaron los contingentes más fuertes de trabajadores de la construcción, según Helene Riviere fueron Juchitán Tehuantepec y Unión Hidalgo. No obstante, como probamos, son los municipios pertenecientes al Distrito de Tehuantepec los que mostraron un marcado margen de disminución en su índice retención de fuerza trabajadora en la actividad agrícola.

Sin embargo, la población nativa y de la región fue poco beneficiada por el proyecto petrolero, con excepción de su parte inicial, es decir, en su fase de construcción. En dicha fase, la mano de obra no calificada en la construcción de la refinería fue proporcionada por la región desencadenando importantes movimientos migratorios. "Para 1977, en esta construcción se ocuparon 5 400 trabajadores, para llegar a su punto más alto en 1978 con 11 500 trabajadores de la construcción."¹³⁶

Este fenómeno de migración local se refleja en el Censo Poblacional de 1980, donde muestra que del total de habitantes del municipio, el 80% de su población había nacido en el estado, y un 18.5% en otras entidades del país. Este grueso del porcentaje de la población nacida en el estado, no necesariamente era originaria de la ciudad, lo que explica en parte los flujos de migración local.

No obstante, "En 1979, el cierre de la obra arroja sobre el mercado de trabajo millares de personas. Esta fuerte contracción de la demanda no es más que compensada en parte por la puesta en servicio de la refinería que crea un número limitado de empleos permanentes. En junio de 1982 la refinería contaba con un poco menos de 4 000 asalariados."¹³⁷

Así, en forma inversamente proporcional al aumento de las etapas de funcionamiento de la refinería, el número de obreros no calificados va disminuyendo y aumenta el personal calificado (efectivos técnicos, personal administrativo y de servicios). En 1975 del universo de 11 500 trabajadores 1 684 eran personal calificado, en 1982 ascendió a 2550, y finalmente en 1984, de cerca de 4 000 empleados 3 299 era personal calificado.

¹³⁶ RODRIGUEZ, Francisco. Op. cit. p. 106.

La gran mayoría de los flujos migratorios no calificados pasaron a integrar el rubro de desempleados y subempleados, que fue manejado con atención dentro del sector de actividades insuficientemente especificadas

De los trabajadores contratados por la refinería el 90% eran inmigrantes que venían de otra entidad federativa, y que habían tenido una plaza anterior en Pemex en el estado de Veracruz tiene el solo casi la mitad de los emigrantes. Es evidente, pues que los principales beneficiados con la ejecución del proyecto petrolero fueron los flujos migratorios provenientes de otras partes del país (Ver cuadro 20)

De una muestra estadística aplicada por Francisco Rodríguez, a un universo de 58 inmigrantes se muestra que entre las ciudades de Poza Rica, Panuco y Minatitlán pertenecientes al estado de Veracruz, absorbieron un porcentaje del 56.4 de los empleos brindados por la refinería petrolera. En orden descendente, siguen las ciudades de Ebanero en San Luis Potosí y Tampico, Tamaulipas con 13.6 y 12.0, respectivamente (Ver cuadro 21)

Cuadro 21
Origen y residencia anterior por localidad

Ciudad	1980	
	Originarios	Porcentaje
Poza Rica Ver.	20	37.6
Panuco Ver.	18	14.4
Minatitlán Ver.	18	14.4
Ebanero S.L.P.	11	13.6
Tampico Tam.	11	12.0
México D.F.	8	6.4
Yula, Hgo.	2	1.6
Total	58	100

Fuente: RODRIGUEZ, FRANCISCO "PEMEX EN POZA RICA: LAS ESPECIFICIDADES DE LA INMIGRACION Y EL EMPLEO" en El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca (compilado por el Instituto de Geografía UNAM-CREDAL-CNRS, México 1982) p.113

Por otra parte, los flujos migratorios no petroleros atraídos por el crecimiento económico del municipio con el proyecto petrolero, provienen en su gran mayoría, de los estados mencionados. De estos flujos de migración, la mitad tiene como trabajo, al momento de partir, una actividad en relación con el sector primario, son en la mayoría de los casos, campesinos o pescadores de la región atraídos por el empuje de las actividades del

RIVIERE DARC, Helene. Op. cit. p.154

puerto, que encontraron un trabajo no calificado como obreros o en actividades a la pesca.¹⁴¹

Cabe mencionar que ambos flujos de migración hacia el puerto y su movilidad de un sector a otro, revelan que el rubro donde se registró un mayor porcentaje de incremento de trabajadores fue en la categoría de obreros sin calificación. Así, en el cuadro 22 se muestra como esta categoría tuvo un aumento de 28.1 a 41.4%¹⁴², si antes de la migración los trabajadores de diferentes sectores era la mayoría (49.5%) en Salina Cruz se procuraron un empleo en el sector secundario que antes era el subsector de los obreros sin calificación de 28.7%¹⁴³ (Ver cuadro 22)

Cuadro 22
Categorías socio-profesionales antes-después de la migración
1980

Categorías	Antes	Después
Obreros sin calificación	78 28.1%	162 41.4%
Trabajadores diferentes sectores	132 48.5%	146 36.5%
Técnicos obreros especializados	35 12.9%	52 14.5%
Cuadros superiores, ingenieros	27 9.9%	26 6.7%
Total	272 100%	387 100%

Fuente: RODRIGUEZ, Francisco "PEMEX en Salina Cruz. Las especificidades de la migración y el empleo", en *El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca. Sembrano Franco-Mexicano*. Instituto de Geografía, UNAM-CRECAL-CNRS, México, 1982, p. 116

En el contexto regional, un análisis social hecho por Helene Riviere, sirve como corolario de los efectos de la migración sobre el empleo en la región, el distrito de Tehuantepec y este mismo municipio, "que concentra un comercio más tradicional, difícilmente encuentra su lugar entre [] las actividades petroleras de Salina Cruz. La ciudad cree haber sido 'sacrificada' fuertemente por el actual desarrollo y teme perder toda identidad convirtiéndose, a largo plazo, en un suburbio del 'palo', una ciudad dormitorio"¹⁴⁴.

¹⁴¹ RODRIGUEZ, Francisco, op. cit. p. 114

¹⁴² *Ibidem*, p. 114

¹⁴³ *Ibidem*, p. 116

¹⁴⁴ RIVIERE DARC, Helene, "Las inversiones públicas y la región: el Istmo de Oaxaca", en *El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca. Sembrano Franco-Mexicano*. Instituto de Geografía, UNAM-CRECAL-CNRS, México, 1982, p. 137

En suma, son evidentes los efectos del proyecto petrolero en los flujos de migración asentados en el distrito de Tehuantepec y, particularmente, en Salina Cruz, puesto que alteró la distribución de la PEA y de la población total en la región y, en consecuencia, trastornó las posibilidades de la región istmica de tener una evolución económica *natural* de su estructura productiva, además, de crear en el municipio de Salina Cruz un gran sector de empleados y subempleados. Por el contrario, la derrama económica de este proyecto, para los habitantes de la región, vía salarios fue escasa, ya que la mayor parte de los ingresos de la refinería fue percibida por flujos de migración provenientes de otras partes del país, con excepción de la fase inicial de construcción de la refinería, cuando empleo de la región, únicamente, mano de obra no calificada.

Conclusiones

El inicio de la década de los sesenta evidenció una marcada preocupación del Estado mexicano por el desarrollo regional de nuestro país. Así, a partir de esta década comenzó a darse un número considerable de estudios y programas para propiciar el desarrollo regional. Como se ha analizado el parangón teórico de estos estudios y programas estuvieron sustentados, básicamente, en dos escuelas de pensamiento: la escuela neoclásica y la teoría de polos de desarrollo.

Es evidente, que bajo el sustento de la primera escuela, se consideró que la centralización del crecimiento económico en México, a través de ciertos puntos nodales - como Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal-, podría ser revertido con la instrumentación de políticas y con las mismas fuerzas del mercado. Así, con el fomento privilegiado del altiplano a partir de la fuerte asignación de gasto e inversión pública, se desatendió el resto del país. Desde esta óptica, se pensó que las regiones abandonadas se verían fortalecidas con incentivos fiscales y financieros confiando, en demasía, en la movilidad geográfica y dinamismo de los factores de producción: capital y trabajo.

La otra escuela de pensamiento - la de los polos de desarrollo, surgió en México acompañada del deseo casi ferviente de fortalecer sus litorales. En otras palabras, el Estado mexicano, basado en la teoría de los polos, buscó fomentar el desarrollo regional del país al impulsar sus zonas estratégicas. Así, puertos considerados como estratégicos para la nación fueron proyectados como grandes polos de desarrollo, es decir, grandes nodos de industrialización. Los efectos multiplicadores de estos polos se verían sentidos en sus zonas de influencia, que lograrían su consolidación, como centros de atracción industrial, a partir de la descentralización de grandes cantidades de inversión pública federal. Sin embargo, en la práctica continuó dándose una marcada concentración sectorial de la inversión, en detrimento de los reiterados intentos por contrarrestar la desigualdad regional.

A pesar de este contexto fueron asignados a los puertos cantidades importantes de inversión pública, que por consecuencia, trajeron alteraciones drásticas en las estructuras económicas y sociales de las regiones, además de sentar nuevas relaciones de poder. Este es el escenario en que se originan los dos grandes proyectos industriales para el Istmo de Tehuantepec, el proyecto petrolero y el interoceánico.

Cabe mencionar, que un factor fue decisivo para la ejecución de estos dos proyectos en la región istmeña la coyuntura creada a partir del incremento de los precios del petróleo en el mercado internacional. Así, los efectos de las políticas regionales del Estado mexicano a través de estos proyectos industriales impactaron la estructura productiva y social de la región en varios aspectos.

- 1 La estructura productiva de la región del Istmo oaxaqueño presentó una dualidad, en razón de que existe por un lado una planta productiva moderna e integrada a la economía nacional, representada por la industria petrolera. Por otro se revela la existencia de una planta productiva pequeña e incipiente, relacionada con el mercado regional. De esta manera se asevera que la ejecución del proyecto petrolero en el Istmo oaxaqueño fortaleció únicamente el desarrollo sectorial de la estructura productiva, excluyendo el tan reiterado desarrollo regional. Por tanto, dicho proyecto solo contribuyó a deteriorar y desarticular la estructura productiva regional, sin ayudar a su verdadero desarrollo. En otras palabras, solo generó en la región un enclave económico, que ha transportado, permanentemente, sus beneficios económicos fuera de la región.
- 2 El final de la coyuntura económica internacional del mercado petrolero, abierta a partir de 1974, finiquitó las posibilidades de desarrollo de las demás etapas de la industria refinadora en el Istmo oaxaqueño. Esto es, que con la caída del mercado de petróleo se vino abajo la estrategia económica de sustentar la industrialización del país con base en el petróleo y con ello las posibilidades del Istmo oaxaqueño de generar un desarrollo económico vía la refinación del hidrocarburo.

3. El Istmo oaxaqueño, con el desarrollo de la industria petrolera en el puerto de Salina Cruz, reafirmo su función de región tributaria y subsidiaria de la industria petroquímica y refinadora del Istmo veracruzano. Existen dos factores que validan esta afirmación: su imposibilidad de competir con la parte septentrional del Istmo de Tehuantepec en cuanto a industria petroquímica, así como la ausencia de una planta industrial en el puerto de Salina Cruz. Estos dos elementos marcan la incapacidad y limitada función, dentro del contexto regional, del Istmo oaxaqueño para generar su propia dinámica económica respecto del Istmo veracruzano.
4. Con el crecimiento de la industria petrolera, asimismo, se reafirmo la monofunción del puerto de Salina Cruz, lo cual cerro cualquier posibilidad de generar un puerto multifuncional. Y es que dicho efecto, necesariamente, represento un duro obstaculo al puente terrestre Alfa-Omega que pretendia movilizar mercancia contenezada en los dos extremos de la franja istmica, al no existir esta vocacion de comercio internacional. Finalmente, esta exclusiva función de distribuidor de productos petroleros en el Pacifico mexicano, incapacito al puerto y la región para crear una planta industrial integrada a la economía regional que tendiera a diversificar sus posibilidades de desarrollo y en esa medida, aminorar la vulnerabilidad económica a la que se encuentra sujeta.

En suma, el Istmo de Tehuantepec nunca supero su antigua función tributaria y monofuncional. Por el contrario, reafirmo esta posición que guardaba antes de la ejecución del proyecto petrolero e interoceánico: la de simple abastecedor del mercado petrolero del Pacifico.

5. En el caso del proyecto Alfa-Omega, sus efectos positivos sobre la economía de la región fueron nulos, al no conseguir consolidar un sistema de carga contenezada ni su consiguiente planta industrial. Visto desde el contexto regional, se observa la dispanidad entre los grandes recursos invertidos en este proyecto y los nulos efectos multiplicadores en la región del Istmo de Tehuantepec. En otras palabras, las externalidades no contempladas finalmente, vencieron la factibilidad económica del proyecto interoceánico, dejando pendiente la promesa de desarrollo regional.

6. El puerto de Salina Cruz, no ha logrado consolidarse en el polo de desarrollo que se habia proyectado. Por el contrario, es un caso tipico de enclave economico, en la medida que no sostiene el crecimiento ni de su area de ubicacion ni de su zona de influencia; de esta forma, no contribuye a la integraci3n de la regi3n. Queda claro, que la orientaci3n de la inversion p3blica federal estuvo destinada a actividades econ3micas que no estaban ligadas a la estructura productiva de la regi3n, como el proyecto petrolero y el interoceánico. Y es tambien evidente, la escasez de recursos para proyectos productivos ligados a la economia regional, sobretudo en el sector primario, que podrian haber impulsado su integraci3n y diversificaci3n.

Esta tendencia a concentrar la dinamica economica en el puerto de Salina Cruz, como polo de industrializaci3n y en los productos petroleros que produce, ha tenido severas consecuencias. Una de ellas, hoy en día, es la paulatina desintegraci3n economica

7. No obstante, el efecto mas nocivo del proyecto petrolero se observó en el desajuste de la PEA dentro la estructura productiva de la regi3n. Así, el distrito de Tehuantepec registró, durante la decada de los ochenta, un marcado deterioro en la capacidad de su actividad agricola para retener fuerza de trabajo, actividad productiva que habia sido altamente empleadora de mano de obra. Por el contrario, se generaron altos flujos de migraci3n de la regi3n hacia el municipio de Salina Cruz atraidos por la industria petrolera y, con ello, se registró un colosal incremento del sector de actividades no suficientemente especificadas en este municipio, es decir, aumento el número de subempleados y desempleados en esto, ya que la refinería sólo absorbió una mínima parte. Por otra parte, los municipios comprendidos dentro de la zona de influencia del proyecto petrolero se quedaron sin fuerza de trabajo, cancelando su posibilidad de generar un crecimiento económico alternativo al industrial y, definitivamente, mas apegado al desarrollo del mercado local.

Es evidente, que el empleo de mano de obra regional en el proyecto petrolero, con excepci3n de su primera fase, ha sido escaso. Esto se hace patente, cuando se observa el origen de la mano de obra empleada por la refinería. Por otra parte, los

flujos de migración no petrolera, atraídos por el desarrollo económico del puerto, han contribuido a engrosar el problema del empleo en la región. Así, podemos afirmar que la participación económica obtenida por la región ha sido poco significativa, es decir, la derrama económica generada por este proyecto sólo ha beneficiado a una minoría de la población nativa. Con ello, asimismo, se muestra un proceso de colonialismo interno que no se hizo explícito a los habitantes de la región, quienes veían en el proyecto petrolero posibilidades infinitas de mejorar su nivel y calidad de vida, así como el de la misma región.

Por otra parte, los movimientos de población de población petrolera y no petrolera, han tendido a saturar la estructura de los servicios públicos. Con ello, han contribuido a fomentar la marginación social en la región.

8. Un fenómeno más se evidenció en este proceso de colonización: los principales actores económicos fueron grupos externos a la región, es decir, quienes decidieron el desarrollo de la región fueron el gobierno federal, Pemex, el gobierno del estado. Queda claro, que los actores regionales sólo fueron incluidos a partir de que fungieron como legitimadores de este proyecto económico.
9. El proyecto petrolero y el interoceánico, no estuvieron insertos en planes de desarrollo regional. Por tanto, fueron proyectos individuales, desvinculados entre sí, y que respondieron ambos a diferentes etapas de la coyuntura abierta por el incremento de los mercados internacionales del petróleo. Muestra de esta desvinculación, fue la incapacidad técnica y financiera del puerto de Salina Cruz para compaginar su actividad como distribuidor de productos petroleros con la de movilizador de carga contenerizada, tanto del mercado nacional como internacional.
10. Por otra parte, los esfuerzos adicionales en materia de planeación, como el Plan de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, fueron nulos, en la medida en que no ejecutaron ni sus propias recomendaciones. Al margen de ello, este plan mostró severas deficiencias en materia de planeación, al ser demasiado general y carecer del recurso más importante: la asignación de inversión pública.

11. En suma, podemos afirmar que los fenómenos de crecimiento, estancamiento y crisis del Istmo oaxaqueño, hasta hoy, son efecto directo de la instrumentación de las políticas aplicadas en la región. El estancamiento se observa en la ausencia total de industrias privadas en el parque industrial de Salina Cruz y en la región; en el estancamiento de la industria de la refinación, en la nula funcionalidad de las instalaciones de comercio portuario; así como en la permanencia de la función económica que tradicionalmente había jugado la región y el puerto, como simple vía de paso a los recursos petroleros del sureste. La crisis se observa en el aletargamiento de los proyectos de inversión estatal, así como en la falta de inversión de apoyo y de créditos para los proyectos productivos acordes con la vocación regional, que podrían contribuir, como se ha dicho, a la integración y diversificación del mercado local.

Faltaría, además, una estructura administrativa municipal independiente de las políticas instrumentadas por el gobierno federal y estatal. Ello, implicaría el uso racional de los recursos -humanos, financieros, materiales, tecnológicos- del ayuntamiento, así como la necesidad de establecer un aparato administrativo que establezca fases precisas de planeación, organización, dirección, control y evaluación de sus políticas. Estas dos acciones se verían necesariamente planteadas en el diseño de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), Programas Operativos Anuales, así como de sus proyectos -productivos, de desarrollo social e infraestructura, y servicios públicos. En pocas palabras, se trataría de establecer una nueva relación política y socioeconómica entre federación y municipio, en donde la dependencia de estos últimos con respecto a la federación fuera menor.

12. Por todo esto, es trascendental generar en el Istmo de Tehuantepec y, en general, en el resto de las regiones de la nación, una serie de políticas que no respondan a una ideología en boga, como en el pasado, ya que éstas lejos de brindar respuestas a fenómenos concretos, por los que atraviesan nuestras regiones, han contribuido a agravar sus problemas. Como mencionamos al inicio de esta investigación, es necesario pensar y analizar las regiones en su justa dimensión; es decir, como un conjunto de relaciones sociales, económicas y de poder que interactúan entre sí, que

mantiene una dinámica propia en sus estructuras sociales, de antagonismos y luchas entre clases, esto es, como regiones *sui generis*.

En esta medida es fundamental no anteponer esquemas teóricos que no pueden explicar, desde sus supuestos, nuestros fenómenos regionales. Este es el caso de la teoría de las ventajas competitivas (un *en boga*). Y que actualmente, científicos sociales utilizan para explicar los fenómenos de nuestras regiones. Más aún, cuando esta escuela de pensamiento no hace ningún énfasis en la creación de instrumentos que contribuyan a disminuir la desigualdad regional, y deja de lado sus primeros avances teóricos en la distribución desigual de infraestructura -económica y social-, por el contrario, privilegia el esquema neoliberal que ha comenzado a mostrar sus funestos efectos en nuestra economía.

Fomentar el análisis desde la perspectiva de esta escuela, equivaldría a caer en errores del pasado cuando con criterios de las escuelas neoclásicas y de polos de desarrollo se intentó explicar nuestra realidad. Faltaría, desde el punto de vista de esta investigación, retomar de escuelas más rigurosas conceptos torales en materia de ciencia regional, que podrían ser los parapetos teóricos para contrarrestar el fenómeno de la desigualdad regional.

- 13 Este debate sobre las formas e instrumentos del Estado para contrarrestar la desigualdad regional es relevante en la medida en que regiones como el Istmo de Tehuantepec han comenzado a cobrar otra vez en el contexto de la globalización económica, importancia. Nuevamente el deseo de instrumentar un puente terrestre en el Istmo de Tehuantepec, basado en un sistema de transporte multimodal ha renacido; este, a su vez, se encuentra acompañado del fomento de la industria petroquímica y maquiladora, todo ello, está, según declaraciones del presidente de la república, afianzado en once líneas de estrategia que impulsaran el desarrollo regional de la franja istmica. Es decir, se trata exactamente del viejo proyecto, pero ahora en un contexto de comercio mundial.

No obstante, en esta propuesta prevalecen elementos innovadores: la inyección de recursos dependerá de inversionistas privados; la estrategia contemplará la especialización en la región de ciertas actividades productivas, alentando la formación de *Clusters*, como dicta en estricto sentido la teoría de las ventajas competitivas; la promoción de la región será permanente, invitando a los empresarios -al contemplar la localización de la zona- de sus recursos naturales- a invertir en ella; todo esto, se encuentra sustentado en el argumento de que el Estado tiene un nuevo rol: el de promotor de la inversión, dentro del proceso de globalización económica. No obstante, el cuestionamiento surge del abrazo ideológico que hacen nuestros actuales regionalistas a una teoría que bien podría ser una falacia en boga. El nesgo deviene cuando, a la luz de la historia de la región, observamos que proyectos basados en esquemas ideológicos de dominación, han generado severos efectos en el Istmo de Tehuantepec.

Y aun cuando, los elementos innovadores de este referido proyecto de desarrollo regional sean numerosos, siguen sustentando la dependencia de la región y, en especial, la función subsidiaria del Istmo oaxaqueño. Esta nueva estrategia económica del Estado mexicano, a fuerza de impulsar los mismos proyectos económicos de antaño, promete continuar perpetuando la polarización de la región y, en esa medida, el alargamiento de la desarticulación de su estructura productiva, así como sus costosos efectos sociales.

BIBLIOGRAFIA

- "Antología de la Planeación en México 1917-1985 (Los primeros intentos de planeación en México 1917-1946 Tomo I)" SPP-FCE México, 1985
- AYALA ESPINO José "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana 1920-1982" FCE-SEMP-UNAM México 1988
- BARAJAS AGUILAR Ismael "Descentralización industrial y desarrollo regional en México (Una evaluación del programa de parques y ciudades industriales, 1970-1986)" El Colegio de México México 1993
- BARKIN David "Desarrollo económico regional. Entoque por cuencas hidrologicas" Siglo XXI México 1970
- BOBBIO Norberto "El futuro de la democracia" Trad. José Fernández Santillán 3a reimp. de la 1a ed. FCE México 1992
- "Liberalismo y democracia" Trad. José Fernández Santillán 2a reimp. de la 1a ed. FCE México, 1992
- BRANA, Javier "El estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía (Un análisis del caso español)" FCE México 1984
- "Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe" Cuadernos de la CEPAL CEPAL-ONU Chile 1991
- "El puerto industrial de Salina Cruz Oaxaca Seminario Franco-Mexicano" Instituto de Geografía UNAM-CREDALC/NRS México 1982
- FERNANDEZ MAC GREGOR Genaro "El Istmo de Tehuantepec y los E.U." Editorial Eide México 1954
- GARZA Gustavo (comp.) "Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988" 1a reimp. de la 1a ed. El Colegio de México México 1992
- "Desconcentración tecnológica y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales 1953-1988" Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo urbano del COLMEX México 1992
- JIMÉNEZ GUZMÁN Rodolfo "Política: un modo de aborzarla" 1 reimp. de la 1a ed. UNAM-ENEP-Acatlan México, 1995

- KUKLINSKI, Antoni (comp) "Desarrollo polarizado y políticas regionales" Trad. Eduardo L. Suárez FCE México 1985
- "Polos y centros de crecimiento en la planificación regional" Trad. Eduardo L. Suárez FCE México 1977.
- MATHIAS, Gilberto "El estado sobredesarrollado (De la metrópolis al tercer mundo)". Trad. Paloma Villegas Ediciones Era México 1986
- MEYER, Lorenzo "A la sombra de la revolución mexicana" 15a. ed. Cal y arena México 1995
- NAVEJA, M. Ismael "El puente terrestre del istmo de Tehuantepec" 3a. y 4a. ed. Asesor. Lic. Eusebio Salgado Salgado
- OFFE, Claus "Contradicciones en el estado de bienestar" Alianza-CONACULTA México 1990
- ORTIZ WADGYMAR, Arturo "Aspectos de la economía del Istmo de Tehuantepec" Instituto de Investigaciones Económicas UNAM México 1971
- PALACIOS, Juan José "La política regional en México, 1970-1982: Las contradicciones de un intento de redistribución" Universidad de Guadalajara México 1989
- PORTER, Michael E. "The competitive advantage of nations" Trad. libre New York 1990
- REYNA OYAMA, Leticia "Coord. Economía contra sociedad (El Istmo de Tehuantepec)" Nueva Imagen México 1994
- SARTORI, Giovanni "La política (Lógica y método de las Ciencias Sociales)" Trad. Marcos Lara 3a. reimp. de la 1a. ed. FCE México 1995
- SODI, Enrique "El Istmo de Tehuantepec" Puntos Libres Mexicanos México 1967
- SUNKEL, Oswaldo "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo" 22a. ed. Siglo XXI México 1988
- TORTELLA, Gabriel "Introducción a la economía para historiadores" 2a. ed. Editorial Tecnos España, 1987.
- VILLAREAL, René "Mitos y realidades de la empresa pública: racionalización o privatización?" Dana México 1988
- WILKIE, James "La revolución mexicana 1910-1976: Gasto federal y cambio social" FCE México, 1978.

ZAPATA, Francisco "Enclaves y polos de desarrollo en México". Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México. México, 1985

REVISTAS

Boletín No. 12". Instituto de Geografía, UNAM. México, 1982

"Boletín No. 13". Instituto de Geografía, UNAM. México, 1983

"Demografía y Economía" del COLMEX (México, D.F.) XIV 1980, No. 2

"Revista Comercio Exterior" del BANCOMEXT, (México, D.F.) 39 1989, No. 9

"Revista Comercio Exterior" del BANCOMEXT, (México, D.F.) 27 1977, No. 9

"Revista de Estudios Demográficos y Sociales 14" del COLMEX (México, D.F.), 5 1990, No. 2

"Revista de Estudios Demográficos y Urbanos 7" del COLMEX (México, D.F.), 3 1988, No. 1

"Revista Interamericana de Planificación" (México, D.F.) XVII 1983, No. 66

DICCIONARIOS

"Enciclopedia Práctica de Economía". Fasc. No. 58. Orbis. España. 1985

DOCUMENTOS OFICIALES

"Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca" (INEGI-Gobierno del Estado de Oaxaca-SPP. México. 1988

"Investigación de la demanda potencial para el transporte de carga contenizada en el corredor Chetumal-Salina Cruz". Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. México. mayo de 1975

Dato Oficial de la Federación. 20 de marzo de 1972. Órgano del Gobierno Constitucional de los E.U.M.

"Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 1986-1992" Gobierno del Estado de Oaxaca Mayo de 1987

"Plan integral del Istmo de Tehuantepec (Sector primario, Gobierno del Estado de Oaxaca-ITO Centro de Graduados e Investigación 1982

"Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria Salina Cruz Oaxaca (Diagnostico y perspectivas del puerto Vol III)" Subsecretaria de Infraestructura SCT Mexico diciembre de 1985

"Proyecto Alfa-Omega Vol I" Subsecretaria de Puertos y Marna Mercante, SCT Mexico 1978

"IX Censo General de Poblacion y Vivienda de 1970" Estado de Oaxaca INEGI

"X Censo General de Poblacion y Vivienda de 1980" Estado de Oaxaca INEGI