



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MARGINACIÓN Y DISCONTINUIDAD DE LA
POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DE LA
TRANSICIÓN ECONÓMICA. EL CASO DEL
ESTADO DE OAXACA.

TESIS QUE PRESENTA:
Rosario González Vargas

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
Licenciada en Ciencia Política y
Administración Pública (especialidad
Administración Pública)

ASESOR:
Mtro. Mauricio Ricárdez Cabrera



CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2006



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.

“Sobre toda cosa que guardes, guarda tu corazón porque de él mana la vida”. Prov. 4:23.

A mi madre ***Elvira Vargas Bielma***, por su amor, dedicación y apoyo.

Con amor para mis hermanos *Jaime y Yesenia*, quienes representan el pasaje más hermoso de mi vida.

Para ti *Mauricio* por creer en mí.
Por tu amor, consejos, enseñanzas
y motivación.

Para mis amigos universitarios:
Marco Antonio Galicia,
Diego Santín, Israel Chavarría,
Karina Méndez y Yadira Ángel

El sistema económico mundial a través de la marginación, reduce al hombre a simple máquina deficiente porque degrada su condición social, sin embargo, aún no logra marginar la conciencia y el espíritu del individuo, esto lo salva.

ÍNDICE	PÁGINA
CUADROS, FIGURAS, MAPAS Y MATRICES	iii
INTRODUCCIÓN	iv
CAPÍTULO I. PROCESO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL	
1. 1. Estado y política social	1
1. 1. 1. Antecedentes de la consolidación del Estado moderno	1
1. 1. 2. Institucionalidad de la política social en México	10
1. 2. De la transición económica a la instalación de la marginación en México	17
1. 2. 1. Transición del modelo mexicano	17
1. 2. 2. La marginación como expresión de la pobreza	21
CAPÍTULO II. VINCULACIÓN DE LA POLÍTICA FEDERAL Y ESTATAL EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN ECONÓMICA	
2. 1. Respuesta gubernamental frente al fenómeno de la marginación	32
2. 1. 1. Factores estructurales en la transición de la política social	32
2. 1. 2. Orientación estratégica de los programas sociales	38
2. 2. Análisis de la política social en la vinculación federal-estatal en Oaxaca	46
2. 2. 1. Aplicación de pronasol y oportunidades	46
2. 2. 2. Correspondencia federal-estatal ante la marginación oaxaqueña	50
2. 3. El continuum de la marginación en Oaxaca	53
2. 3. 1. Carácter latente de la marginación oaxaqueña	53
2. 3. 2. Rutas y articulación en la marginación oaxaqueña	61
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DEL TERRITORIO OAXAQUEÑO	
3. 1. Factores territoriales asociados a la marginación	67
3. 1. 1. Proceso de la migración oaxaqueña	67
3. 1. 2. Dispersión rural condición de inaccesibilidad territorial	71
3. 2. Comportamiento del sistema urbano oaxaqueño	77
3. 2. 1. Distribución del sistema de ciudades	77
3. 2. 2. Concentración del sistema productivo oaxaqueño	80
3. 3. Integración del territorio oaxaqueño a la economía global	84
3. 3. 1. Política territorial federal-estatal	84
3. 3. 2. Principales megaproyectos en Oaxaca	86

CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL TERRITORIO

4. 1. Evaluación territorial como instrumento de análisis para la política social	92
4. 1. 1. Criterios de evaluación de la política social	92
4. 1. 2. Valoración de resultados territoriales de la política social	95
4. 1. 3. Particularidades que definen la funcionalidad territorial en Oaxaca	99
4. 2. Escenario de la fragmentación territorial en Oaxaca	105
4. 2. 1. Categorización regional en función de condiciones territoriales	105
4. 2. 2. Debilidades y potencialidades regionales	107
CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA	120
ANEXOS	127

CUADROS

Cuadro 1.2. Comportamiento de factores estructurales en la transición de la política social	33
Cuadro 2.2. Configuración estratégica de los programas sociales	39
Cuadro 3.2. Representatividad política en Oaxaca en el año 2000	55
Cuadro 4.2. Continuidad y grado de marginación en la entidad oaxaqueña 1970-2000	58
Cuadro 1.3. Distribución de intensidad migratoria por municipio	69
Cuadro 2.3. Comportamiento migratorio y marginación	69
Cuadro 3.3. Dispersión de las localidades en Oaxaca	72
Cuadro 4.3. Perfiles de cada región oaxaqueña según grado de dispersión rural	73
Cuadro 5.3. Producto interno bruto en Oaxaca	82
Cuadro 1.4. Tipos de evaluación de la política social	93
Cuadro 2.4. Asignación de recursos por región	95
Cuadro 3.4. Variabilidad de la marginación por municipio	96
Cuadro 4.4. Visión del territorio en México	99
Cuadro 5.4. Caracterización del territorio oaxaqueño	103
Cuadro 6.4. Categorización regional a partir de las condiciones territoriales	105

FIGURAS

Figura 1.1. Evolución de la pobreza en México. Tres versiones 1968-2001	26
Figura 2.1. Evolución de la pobreza en México 1994-1996	28
Figura 1.2. Organización del territorio en tres grandes regiones	34
Figura 2.2. Procedimiento operativo del pronasol	42
Figura 3.2. Distribución regional del pronasol	47
Figura 4.2. Comparación de los programas sociales	49
Figura 5.2. Tendencia política en Oaxaca	56
Figura 6.2. Representatividad política en Oaxaca, 2000	56
Figura 1.3. Regiones de mayor atracción en el interior de Oaxaca	68
Figura 2.3. Megaproyectos en el Istmo de Tehuantepec	87

MAPAS

Mapa 1.2. Distribución puntual de los programas sociales	48
Mapa 2.2. Distribución de la marginación en Oaxaca	59
Mapa 3.2. Continuidad y distribución de la marginación en México	62
Mapa 4.2. Sistema carretero en el Estado de Oaxaca	65
Mapa 1.3. Distribución del sistema de ciudades oaxaqueño	79

MATRICES

Matriz 1.4. Región Cañada	108
Matriz 2.4. Región Sierra Sur	109
Matriz 3.4. Región Sierra Norte	109
Matriz 4.4. Región Mixteca	110
Matriz 5.4. Región Costa	110
Matriz 6.4. Región Papaloapam	111
Matriz 7.4. Región Valles Centrales	111
Matriz 8.4. Istmo	112

INTRODUCCIÓN

El Estado es una realidad social en constante evolución, que incide en la organización gubernamental, el proceso político-económico y la dinámica social. Este sistema de capacidades reproduce condiciones de estabilidad para la sociedad y asume la responsabilidad de impulsar su desarrollo material, moral e intelectual, así como preservar el adecuado aprovechamiento de circunstancias públicas (Uvalle, R. 1994:53). El Estado, busca proporcionar y garantizar el bienestar común de la misma (seguridad social, justicia y legalidad, entre otros), para lo cual establece derechos y obligaciones.

Las funciones que desempeña el Estado mexicano y las normas jurídicas que lo rigen, se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los artículos 3, 4 y 123, se establecen derechos sociales de educación, salud, vivienda, trabajo digno y socialmente útil, los cuales permanecen todavía como política de Estado. Para atender la cuestión social, el Estado crea la política social como instrumento capaz de administrar la pobreza y la marginación.

La marginación emerge como proceso estructural de la sociedad moderna e implica una dinámica desigual en el desarrollo. Se traduce en la mayoría de las veces, como incapacidad de los individuos en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, entre otras, ya que el progreso heterogéneo genera discrepancias entre áreas de desarrollo y atrasadas dentro del territorio nacional. Asimismo, indica que el individuo se encuentra en estado de inmovilidad sociopolítica, ya que es discriminado y excluido ó autoexcluido, aunado a la posibilidad de segregación religiosa, sexual o étnica.

De este modo, la selección del tema marginación y discontinuidad de la política social se relaciona con la Administración Pública porque esta actividad gubernamental es quien estructura la funcionalidad de los procesos para resolver diversas problemáticas desde la perspectiva organizacional. En este trabajo, la Administración Pública se aborda en función del análisis territorial, lo cual deja de lado la visión clásica de esta profesión (teoría relacionada con la misma, conceptualización y forma organizacional), ya que, se persigue abordar un problema emergente como la marginación, cuya instauración significa un reto social no resuelto todavía por el aparato de servicios.

El análisis territorial parte de la escala estatal que carece de una planeación territorial concreta por parte de la Administración Pública que incluya tanto estructura organizacional como territorio y de esta manera, generar soluciones convenientes para la

entidad. En tanto, el territorio es la referencia fundamental de la construcción social donde suceden los hechos y fenómenos de diversa índole, lo cual se relaciona directamente con la acción pública que genera medidas de atención para la resolución de los problemas.

En México, la marginación significa una creciente contingencia para la administración pública y la política social por las inconsistencias en el cumplimiento de sus metas. Durante el período del Estado Benefactor, el carácter paternalista, empresarial y administrador de la acción social, se manifestó a través de la asignación de servicios y subsidios básicos para la población. Al transitar hacia el Paradigma Neoliberal, el Estado se reestructura mediante el ajuste macroeconómico, privatizador y reductor del gasto público.

En consecuencia, la política social presenta discontinuidades por la adaptación de la nueva estrategia social que establece nuevos criterios de atención (austeridad, focalización, descentralización y división microterritorial), los cuales redefinen la configuración y operatividad de la misma. Aunado al continuismo del funcionamiento vertical, selectivo y asistencialista, que parte desde la cúpula gubernamental para dirigirse a las áreas marginadas, donde distribuye la asignación social de forma sectorial y focalizada.¹

Por consiguiente, se acentúan las desigualdades en la distribución de bienes y servicios para con los sectores más vulnerables, sobre todo por la focalización de los recursos principalmente en la región sur. Por ello, el interés de analizar a la entidad oaxaqueña, como uno de los estados que padecen fricciones socioterritoriales, debido al escaso desarrollo y a las exigencias de la globalización por incorporar espacios puntuales.

En Oaxaca, existe alto índice de marginación, resultado de la falta de articulación territorial, escaso desarrollo y discontinuidad de la política social que se implementa a partir de la transición económica, en la década de los años ochenta del siglo XX. Con base en datos de INEGI, se estima que la población total de esta entidad federativa asciende a 3.4 millones de habitantes en el 2002, de los cuales casi 90% vive en condiciones de marginación. En esta entidad, el desarrollo depende en gran parte de la capacidad gubernamental para incorporar al territorio a la dinámica nacional, a través de

¹ Investigadores del Taller de Coyuntura Económica y Social de la UNAM, señalan que entre 1997 y 1999 el número de pobres en el país pasó de 74% de la población total a 83%, de los cuales 31% subsiste con ingresos equivalentes a un salario mínimo y 12% en la indigencia, es decir con ingresos de entre 9 y 17 pesos, como son jornaleros, artesanos y la mayoría de quienes habitan en el ámbito rural.

la distribución de recursos federales que incentiven las actividades económicas y la aplicación de la política social para mejorar las condiciones de marginación.

Sin embargo, la política social está asociada evidentemente a la centralización, verticalidad y sectorización de enclaves económicos estratégicos en la lógica global. Ello genera polarización socioeconómica y territorial, ya que se carece de articulación entre zonas urbanas y rurales, potenciación y vinculación de las capacidades de estas. Al parecer, se considera al territorio sólo como referencia geográfica de lugar, donde aplica la política, pero se adolece de continuidad para verificar cambios en el ordenamiento territorial.

En este sentido, la hipótesis de este trabajo señala que, la marginación es un proceso socioterritorial que se construye por la debilidad e inconsistencia de la política social federal-estatal sobre el territorio, el cual se estructura en función de las exigencias globales y escasamente de las locales. Los indicadores de marginación en la entidad oaxaqueña, cobran mayor significado, en espacios con menor capacidad de respuesta de incorporación a dicha lógica.

El objetivo general consiste en analizar la transición operativa de la política social en el territorio y su correspondencia federal-estatal para resolver el proceso de marginación y la fragmentación territorial, con la intención de señalar la presencia de la marginación en correspondencia a la organización social, económica, política y cultural, en el contexto local, regional y estatal. En este sentido, es necesario observar a la marginación como un proceso constructivo en el marco territorial, identificar la correspondencia federal y estatal en la atención de esta problemática y el análisis de condiciones territoriales en el combate a la marginación.

En este trabajo, la metodología de análisis que se utiliza es el *método genérico deductivo* por ser el más representativo en la investigación científica y social. Asimismo, su cualidad que parte “de lo general a lo particular” permite dividir el análisis en varios segmentos del conocimiento para después concatenar las ideas, resultados y productos, aunado al *método inductivo* “de lo particular a lo general” que facilita la observación y la explicación empírica. En consecuencia, ambos métodos se complementan.

La recopilación de información para la elaboración de esta investigación se fundamenta en la teoría que abordan diversos autores sobre el Estado, la política social, la transición económica, el territorio y la marginación. En especial, las aportaciones

temáticas, índices de marginación y estimaciones generadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo), asociado a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de la Información (INEGI).

Se considera que la principal aportación de esta investigación, para la Administración Pública como práctica, es la atención a los problemas emergentes desde la cuestión territorial que implica el conocimiento de las herramientas geográficas como espacio, territorio, regiones, temporalidad, principalmente, para detectar que el territorio constituye la pieza fundamental del desarrollo y de las relaciones del capitalismo.

De esta manera, en el primer capítulo, se integra el análisis teórico para identificar los elementos conceptuales que conforman la estructura de este trabajo: evolución del Estado, institucionalización de la política social, transición económica y configuración territorial de la marginación.

El segundo capítulo, integra los principales elementos económicos, sociopolíticos y territoriales que inciden en la vinculación federal-estatal, en función de los factores estructurales: economía, industria y territorio, los cuales configuran el desarrollo nacional y las grandes rutas de articulación, aunado a la sistematización de una linealidad vertical de la asistencia social, a través de la orientación estratégica de los programas sociales y el carácter latente de la marginación oaxaqueña.

En el tercer capítulo se analiza la marginación, a partir de las condiciones estructurales del territorio oaxaqueño. Se parte de indicadores territoriales como: migración, dispersión rural, indigenismo, organización política interna, así como la estructura del sistema urbano, que tiende a la concentración puntual, guiada por los grandes megaproyectos como el Plan Puebla Panamá y la emergencia de ejes articuladores de la economía global.

El cuarto capítulo integra la valoración de resultados de la política social y el escenario de la fragmentación territorial, a partir de las condiciones territoriales que construyen la categorización regional del estado. Esta categorización, señala las principales debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas del territorio oaxaqueño.

CAPÍTULO I. EL PROCESO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

1. 1 Estado y política social

1. 1. 1 Antecedentes de la consolidación del Estado Moderno

Históricamente, concurren diversas premisas y hechos para explicar la creación del Estado. La complejidad de su estudio radica en la falta de homogeneidad de sus definiciones y enfoques en el devenir del tiempo, debido a que científicos sociales y otros analistas de este tema, aportan diferentes argumentos. Para algunos autores, como Jean Bodin, el Estado es un gobierno justo, en el cual muchas familias depositan su voluntad, para la existencia del poder soberano y perpetuo. Este poder se someta a leyes naturales y divinas, obedecidas por los súbditos bajo el poder coactivo del mismo gobierno (Bobbio, N. 2002:109). La idea de Estado también responde a: "la concesión que hace la multitud a una sola persona para que los represente, con el objeto de utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la defensa común" (Hobbes, T. 1980:141).

El Estado surge por la unión de *voluntades* individuales en un *contrato social* como forma de asociación, para defender y proteger a la persona y sus bienes (Rousseau, J. 1992:09). Otros autores, coinciden en que el Estado, es la *unidad de dominación* (poder político) que ejerce con éxito la coacción física (decisiones y mandatos) sobre los individuos asentados en un *territorio determinado* (Weber, M. 2000:92). Para Marx, es producto de la *dominación económica* ejercida por una *clase social*. De este modo, el Estado es "un sistema de capacidades para reproducir lo que la sociedad necesita y asume el imperativo de impulsarla por la senda del desarrollo material, moral e intelectual. Preserva el adecuado aprovechamiento de condiciones públicas y establece en la política, el gobierno y la administración pública, la base de la realización material" (Uvalle, R. 1994:53).

Los argumentos anteriores permiten definir al Estado en el marco de la administración pública como: "la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción. A él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne. Sus decisiones se

basan en leyes, las cuales tienen carácter de obligatoriedad general” (Carrillo, R. 1996:112).

Las definiciones anteriores permiten entender la creación del Estado y su concepto como la máxima estructura que surge para regir a la sociedad, así como otorgar representatividad e identidad a la misma. Sin embargo, se identifican tres líneas de análisis que explican su conformación y consolidación: económica, política e institucional (Offe, C. 1990:17). La primera dictamina las relaciones nacionales e internacionales del territorio, señala el lugar que ocupa dentro de la esfera económica mundial o si permanece al margen y, procura condiciones que eliminen los obstáculos al proceso acumulativo del capital. La segunda, establece la dirección y organización del Estado, la capacidad de respuesta ante las demandas de su sociedad, así como la legitimidad y estabilidad, manifestándose a través de la forma de gobierno. Por último, la institucional se refiere al establecimiento de normas jurídicas que rigen las acciones políticas, económicas y administrativas.

Las tres líneas se interrelacionan porque la económica funciona dentro de un marco político con intervenciones gubernamentales (instituciones), mientras la política gira en torno al comportamiento económico y es sensible al mismo. En otras palabras, se complementan para generar el escenario conveniente a los intereses de la relación Estado-sociedad. Con base en estas líneas de análisis, se hace una construcción histórica de la formación del Estado, para identificar los principales cambios organizacionales a que está sujeto durante su proceso evolutivo. El objetivo de esta revisión es permitir una noción general, pero incluyente de las principales posturas (paradigma benefactor y neoliberal), criterios (económico, político, entre otros) y prioridades (cuestión social) que adopta el Estado en el tiempo-espacio y el compromiso que asume con respecto a los problemas sociales, en especial, pobreza y marginación.

Por ello, se determinan tres fases históricas: Antigüedad, Premodernidad y Modernidad (Anexo 1). La primera fase se denomina *Antigüedad*, en la cual, surgen las primeras formas de organización política que anteceden al Estado: grandes Imperios o ciudades-Estado, que perpetuaron el panorama mundial durante cinco mil años. En esta fase, la humanidad coexistió sin restricciones, ni estipulaciones jurídicas. Existió la noción de propiedad privada, sin fuerte arraigo.

La base económica consistió en la obtención sistemática de tributos respecto de las masas campesinas y pueblos conquistados, así como la explotación de esclavos, quienes constituyeron el grupo social marginado (Barbero, Beremblum, García y Saborido. 2001:10). Durante la Antigüedad, se manifestaron tres ciclos de expansión territorial del imperio: ateniense, helenístico y romano. El imperio romano fue la estructura duradera del mundo clásico, hasta su caída acumuló una cantidad significativa de estructuras institucionales, como el establecimiento del derecho romano, el crecimiento del comercio marítimo y la incipiente división del trabajo (Ibid:11). En este período, la pobreza fue mínima debido al bajo crecimiento de la población y los pobres no representaron conflicto social, por ello se careció de asistencia alguna. El Imperio fue una organización fundamentalmente agraria, sin vertientes sociales constituidas, las cuales fueron regidas por la relación política que existió entre gobernantes y gobernados.

Con el transcurso del tiempo, la organización del Estado se transformó, hasta llegar a la segunda fase, el *Estado Premoderno* que abarcó tres etapas: a) Edad Media y su forma de organización principal: Estamento, b) forma Absoluta y c) Imperialismo. Desde inicios del feudalismo, se crearon condiciones en el marco económico, político, institucional y social que marcaron la consolidación del Estado Moderno. El Rey y la Iglesia fueron las dos fuerzas políticas hegemónicas sobre el territorio, al consagrar la propiedad privada.

Al transcurrir esta etapa, la actividad económica (industria artesanal y manufacturera) se desarrolló paulatinamente de un territorio a otro.¹ Esta situación influyó en el intercambio mercantil al definir las primeras normas económicas y jurídicas del comercio. Institucionalmente, existieron pequeñas organizaciones feudales y gremiales, talleres artesanales y aprendices de oficio que conformaron la estructura del poder social organizado. A finales del feudalismo, apareció el Estamento, como nueva forma de integración política de grupos con la misma posición social o los mismos ideales. El estamento principal perteneció a la nobleza.

En este período, se consideró a la pobreza como una connotación religiosa, cuya presencia fue producto de la encarnación divina. Los pobres vivieron de la caridad o

¹ Este desarrollo es un ensamblaje, el lugar 1 aporta un producto, el lugar 2 otro producto, y así sucesivamente, hasta reunirse en pequeñas ferias, para generar distribución y comercialización. Las transacciones comerciales son a pequeña escala porque los costos de peaje son muy altos y se carece de transporte para trasladar la mercancía en poco tiempo.

limosna: “máxima expresión cristiana que otorgaron los hombres ricos para salvar sus almas”. El ejercicio de la donación respondió al mandato evangélico y la existencia de los estamentos (estructura social) que dividieron a la sociedad en tres órdenes con funciones delimitadas: iglesia, nobleza y campesinos. La limosna cumplió la función social que sostuvo al sistema económico y garantizó la reproducción de la fuerza de trabajo (Morell, A. 2002: 09).

De este modo, “la ética medieval no sólo tolera la mendicidad, la glorifica en los grupos mendigos, que permiten al rico, la ocasión de realizar buenas obras al otorgar limosnas” (Weber, M. 1998:255). La Iglesia adoptó la responsabilidad de asistir a los pobres, sin embargo, los utilizó para generar riqueza a favor del clero. Ante esta situación, el Estado inició la previsión social tradicional, a través del sistema de encierro, en parroquias o casas de residencia, trabajo y corrección, bajo el cual los pobres y mendigos recibieron asistencia y donaciones de la Iglesia.

La segunda etapa de la fase premoderna, la constituyó el Absolutismo. Es el ciclo transitorio entre feudalismo y capitalismo, bajo el cual inició la conformación del Estado, que se distinguió por la conformación del sistema de mercado nacional (mercantilismo e intercambio monetario), con interés hacia la expansión mundial, donde el Estado o territorio hegemónico se erigió como el actor central de todas las acciones. Constituyó la unificación política porque centralizó la administración, delimitó las fronteras territoriales y estableció límites comerciales. En esta etapa, el Estado consolidó la organización del poder e inició la expansión territorial con las alianzas político-económicas transnacionales para cuidar los intereses particulares de cada territorio, aunado a la separación de los criterios divinos. Ello garantizó el ordenamiento jurídico que consagró a la propiedad privada como el núcleo del sistema y la estructura jerárquica, donde cada segmento tuvo actividades definidas. Tal hecho, se manifestó mediante los gobiernos autoritarios.

El absolutismo se comportó como sistema mundial (mercantilismo) no porque incluyera la totalidad del mundo, sino porque fue mayor que cualquier unidad política jurídicamente definida, convirtiéndose en la economía mundo europea (Wallerstein, I.1999:21). En este momento, aumentó la población e inició la percepción más amplia de la pobreza, conforme la reforma religiosa y el pensamiento utópico, demostraron el carácter colectivo de la pobreza. Frente a esta situación, el Estado tuvo la necesidad de

reestructurar el sistema de beneficencia prevaleciente: prohibió la mendicidad y estableció que los pobres y mendigos aceptaran cualquier trabajo ofrecido.

Tiempo después, la pobreza formó parte de la institucionalización jurídica del Estado. De la previsión social incipiente del medievo, se pasó a la aplicación de leyes para asistir a los pobres, hecho que marcó el inicio del reconocimiento de la pobreza como fenómeno social. Las primeras leyes para asistir a los pobres (*Poor Law*) aparecieron en Inglaterra, después en Francia, para expandirse a casi todo el planeta. En Inglaterra inició la responsabilidad pública con el *Statute of 1531*, que obligó a comprobar solicitudes de pobres incapaces, para ser mantenidos por la parroquia. Con la intervención del Estado, comenzó la pérdida del papel tradicional de la Iglesia en atención de los pobres porque el *Statute of 1536*, secularizó monasterios y hospitales. Con estas leyes, el Estado consolidó la atención de la pobreza y dio paso a la tercera etapa, el Imperialismo (Morell, A. 2002:12).

El Imperialismo surgió para mantener la hegemonía en todos los territorios. Esta forma consolidó el centralismo del Estado, para expandir mundialmente su poder político al mercado externo y concibió el orden económico, donde la periferia abasteció al centro. Como respuesta, inició la Revolución Industrial, gran icono que marcó la transición en los ámbitos económico, político y social al transformar la organización del mundo (la industrialización creó progresos en las transacciones comerciales, ciencia, tecnología, trabajo, entre otros), sobre todo en los países dominantes.

Esto generó cambios en la organización social, como el desplazamiento de trabajadores pobres de la ruralidad a la urbanidad, donde se encontraron más vulnerables ante las condiciones de explotación, salarios bajos e inseguridad laboral. Como resultado, aumentó la pobreza (Wallerstein, I. 1999:502). Ante ello, el Estado estableció la previsión social que incorporó a trabajadores pobres asalariados y descartó a pobres sin salarios. A pesar de esta diferenciación radical en la asistencia social, se nota el avance estructural en el sentido social. Esta situación refleja la consolidación del capitalismo y las transformaciones socioeconómicas, políticas e institucionales que marcan la evolución del Estado.

La tercera fase se denomina *Estado Moderno o Capitalista*, se divide en dos etapas: a) liberalismo económico, imperialismo económico y paradigma benefactor, y b) modelo neoliberal. Las principales características del Estado Moderno son: a) creación de grupos organizados con capacidad de decisión y representación política, administrativa, económica y social en el territorio; b) gobiernos parlamentario, presidencial y democrático que funcionan como intermediarios de la sociedad; c) representatividad al legitimarse el poder en la sociedad, d) establecimiento de normatividad jurídica como máxima expresión de vinculación con los ciudadanos, e) representación capitalista (empresarios, obreros), f) el proceso económico encuentra nuevos modos de producción a mayor escala con bajos costos, g) progreso de la ciencia y la tecnología aplicada a infraestructura y transportes, entre otros.

De 1815 a 1880 se consolidó el liberalismo económico como expresión inicial del capitalismo moderno. El liberalismo forjó la ideología de la libre competencia, la teoría económica "*laissez faire*" y la política del individualismo. La premisa fundamental señaló que las actividades económicas debían ser administradas por el mercado, ya que poseía la capacidad de satisfacer demandas y requerimientos individuales. La capacidad de respuesta del Estado para con la sociedad, estuvo restringida a proteger la vida y la propiedad, sin intervenciones en el mercado. En este sentido, la única preocupación consistió en abolir cualquier restricción que impidiera las transacciones comerciales (Wallerstein, I. 1998:239-240).

La gran oposición a esta ideología, la ostentó el socialismo científico diseñado por Marx y Engels. La principal crítica se basó en la explotación del proletariado que generó miseria, marginación y exclusión social. Estos pensadores contribuyeron en la formulación del sindicalismo y los movimientos cooperativos. Sus seguidores, pugnaron por medidas humanitarias a favor del progreso de pobres y miserables. Si bien, no consiguieron grandes aportaciones para los grupos sociales vulnerables, si lograron que este fenómeno tuviera forma y tiempo, para que después se otorgara ayuda mínima. A partir de 1850, en Francia e Inglaterra iniciaron los programas de reforma social y económica provenientes del Estado, para asistir a los pobres (Barnes, H. 1987:704).

El Estado reorganizó sus actividades bajo el contexto de la segunda revolución industrial, cuya capacidad de transformación modificó el sistema productivo (organización

y dirección) e impactó en la dinámica del crecimiento económico, formas institucionales y acumulación del capital global (Barbero, Beremblum, García y Saborido. 2001:188). Surgió la empresa moderna que se caracterizó por: 1) aplicación de ciencia y química (petróleo y caucho) en actividades productivas, 2) nueva división del trabajo (taylorismo y fordismo) y, 3) consolidación del capitalismo financiero (sociedades anónimas e instituciones financieras que controlan el comercio y la industria).

Esta consolidación permitió la fusión del Estado con la política económica, donde el mercado ya no era independiente de las normas jurídicas estatales. Para lograrlo, los procedimientos de legitimación y administración de la estructura política del Estado cambiaron para integrar a la sociedad en la participación jurídica, situación que permitió a los trabajadores organizarse para exigir mejores condiciones de trabajo hasta llegar a la sindicalización. Posteriormente, se manifestó el Imperialismo económico 1875-1940, que se identificó por la repartición del mundo y la consolidación de los países hegemónicos.

Durante el Imperialismo, la mayor parte de los territorios ajenos a Europa y al continente americano estuvieron sometidos al dominio político informal de un número limitado de países: Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Holanda, Estados Unidos, Bélgica y Japón. Surgió la economía mundial que incrementó el movimiento de capitales entre los países desarrollados, y entre éstos y el mundo periférico (Ibid:246). El rasgo distintivo de este ciclo, se encuentra en la industrialización que transformó gradualmente la estructura social al desencadenar el proceso migratorio, el crecimiento de la población europea y el incremento de la urbanización (crecieron grandes ciudades, centros industriales, administrativos, financieros y comerciales). Esta etapa culminó con las guerras mundiales de principios del siglo XX, las cuales iniciaron por la disputa de la supremacía mundial por parte de los países hegemónicos y a la par, favorecieron la expansión económica de los países periféricos.

En consecuencia, la ideología del Imperialismo económico se sustituyó por el Estado Benefactor o "Welfare State", cuyo elemento principal fue el económico. Las naciones del centro adoptaron esta estructura bajo las modalidades de *Socialdemocracia* en Europa (principalmente, Inglaterra y Francia), *New Deal* en Estados Unidos y posteriormente, se reproduce como *Populismo* en las regiones periféricas como América Latina (Sánchez, J. 2002:30). El Estado benefactor emergió como la solución a conflictos

sociales derivados de la posguerra. Se convirtió en la estructura político-administrativa que compensó las demandas y aspiraciones de la sociedad porque manifestó capacidad para captar el conflicto y la presencia de luchas obreras.

Proporcionó estabilidad al sistema, al establecer relaciones económicas, industriales y de inversión en infraestructura pública para el crecimiento y la generación de recursos, así como la expansión y diversificación de la asistencia social a través de prestaciones y servicios sociales. Asumió la responsabilidad básica de los ciudadanos, instituyó derechos sociales como parte fundamental de la ciudadanía, persiguió la igualdad y suministró seguridad económica y servicios sociales para la población. Lo significativo del estado de bienestar radicó en la inclusión de las tres líneas de análisis propuestas por Offe: económica, política e institucional y agregó la cuestión social.

Bajo este modelo, la pobreza como fenómeno social recibió asistencia de forma sistematizada, a través de instituciones, creación de políticas y programas sociales, así como dotación de servicios y subsidios básicos para la población. No obstante, la distribución de subsidios traspasó la capacidad económica: el sistema benefactor se desbordó al carecer de armonía entre la relación económica y social. Esto generó, cierta incapacidad económica para proporcionar más ingresos públicos en beneficio de la colectividad, presentando desequilibrios en el sistema económico, como procesos inflacionarios, déficits fiscales, insatisfacción de los sectores medios y descontento de los sectores populares, aunado a las crisis económicas mundiales.

A finales de los años setenta, se presentó el dismantelamiento del estado benefactor y entró el paradigma económico que rige actualmente, el estado neoliberal, que retoma los postulados del liberalismo económico del siglo XIX, donde el proceso de intercambio comercial se rige por el mercado y el interés individual. Con este modelo, el Estado percibe su reestructuración mediante el ajuste macroeconómico que consiste en la privatización, la apertura comercial y la reducción del gasto público.

Por consiguiente, el neoliberalismo divide al mundo en países centrales, hegemónicos o industrializados y países periféricos, subdesarrollados o emergentes. En los primeros hace más eficiente el papel del Estado a través de su gestión administrativa, mientras en los países emergentes, significa la desaparición del modelo de sustitución de

importaciones y mínima participación o adelgazamiento del Estado en las actividades económico-comerciales.

La máxima manifestación neoliberal, es la globalización que integra regiones y bloques mundialmente para expandir el poderío económico y político de las naciones hegemónicas² (Basave, J. y A. Dabat. 2002:45). Bajo este escenario, existe la nueva conformación espacial del mundo, donde las condiciones precarias se agravan por la disminución del gasto público, que impide subsidiar en su totalidad bienes y servicios, por ende, la pobreza aumenta como consecuencia de la industrialización, estandarización, flexibilidad del trabajo y desocupación.

Desde este momento, la pobreza se convierte en asunto de interés internacional porque ya no depende de una nación en particular. La administración de la cuestión social está en función de políticas y programas sociales sectorizados, así como de contribuciones teóricas y financieras de organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su derivación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Lerner, B. 1996:114).

Después de señalar la evolución del Estado, se infiere que conforme avanza este proceso, progresa la forma de atender el fenómeno de la pobreza, la cual adquiere sentido de responsabilidad mundial. En principio, se manifiesta por la institucionalización de leyes que atienden a los pobres, sin la existencia de un sistema de previsión social plenamente constituido que garantice el bienestar. Este sistema se consolida conforme cambia la organización estatal hasta plasmar la asistencia social como principio fundamental del Estado. Posteriormente, inicia la administración de la pobreza mediante políticas y programas sociales diseñados desde los organismos financieros multilaterales. También se percibe que en las tres fases, la economía es la línea principal que define la transformación institucional, política y social de la estructura del Estado.

² La globalización es la línea de profundas transformaciones socioeconómicas y socioespaciales, que se apega a la revolución informática y transforma fuerzas productivas y modos de vida (Basave, J. y A. Dabat, 2002:45).

1. 1. 2 Institucionalidad de la política social en México

El Estado busca proporcionar y garantizar el bienestar común de la sociedad (seguridad social, igualdad, justicia, legalidad, entre otros), para lo cual establece derechos y obligaciones. México, al igual que otros países, materializa su voluntad mediante el Gobierno, parte organizada del Estado, que a través de su rama ejecutiva delega responsabilidades en la Administración Pública, la cual legitima el ejercicio gubernamental en forma programada, con base en objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo previamente establecido por el Ejecutivo Federal.

La administración pública es la parte fundamental del Estado. A través de sus instituciones (dependencias y entidades) gestiona asuntos políticos, administrativos, económicos, financieros, sociales, especialmente. Es el puente articulador entre Estado y sociedad. Por un lado, atiende las demandas de la población, y por otro lado, otorga respuestas gubernamentales en forma de políticas y programas regionales y especiales. Uno de los productos principales que ofrece a la sociedad, es la política social.

La política social es el instrumento que utiliza el Estado para administrar la pobreza y la marginación. Se apoya en una serie de instituciones, programas y mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población. También se considera como fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales al permitir el equilibrio entre la demanda social y la respuesta pública de servicios mediante la movilización de recursos públicos, privados y sociales.

La creación de la política social depende de la conjugación del escenario político que señala las posturas del gobierno-sociedad, y del escenario económico, que asigna el presupuesto social. Por consiguiente, la construcción y funcionalidad de la política social depende del consenso e intervención de actores específicos: gobierno, instituciones, burocracia, partidos e ideologías políticas, empresas, organismos internacionales, organizaciones civiles, población, entre los más destacados. Estos actores moldean y canalizan la acción social, según los intereses del período que implementa la política (Canto Chac, M. 1994:123).

En este sentido, en México, la política social se desarrolla en tres etapas: 1) *Movilización popular 1920-1940*, 2) *Crecimiento institucional 1940-1982* y 3) *Transición y reconstrucción desde 1982*. La primera etapa, proviene de la demanda de la población que buscó el reconocimiento de sus derechos sociales durante la Revolución Social de 1910, la cual además de ser pionera en el continente americano, transformó la estructura social porque el Estado instauró el respeto a los derechos sociales y las garantías individuales de la sociedad, los cuales se plasman en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en cuyos artículos 3, 4 y 123 se establecen los derechos de educación, salud, vivienda y trabajo, los cuales permanecen todavía como política del Estado Mexicano (González, E. 2000:126).

Durante esta etapa de *Movilización popular*, estuvieron latentes los derechos sociales, sin embargo, no fueron reconocidos en su totalidad, por lo que inició la gestación de la política social mediante la movilización social (sindicatos, obreros y campesinos), con el fin de establecer una política que contemplara soluciones a las demandas de bienes y servicios colectivos. En el período del *Crecimiento institucional*, que corresponde al estado benefactor, inició el reconocimiento de los derechos sociales con el gobierno de L. Cárdenas, y se institucionalizó la política social mexicana, que después se convirtió en la estrategia del gobierno federal para movilizar los recursos a favor de las demandas y necesidades de la sociedad.

En este período, el gobierno creó vínculos con los actores más dinámicos: burocracia, empresas públicas, sindicatos y clase obrera, dependientes directos de las decisiones gubernamentales. Aunado al pacto corporativo, representativo por la alianza entre gobierno e instituciones generadoras de bienes y servicios a la población, y al clientelismo político, ideología que acataron los actores para otorgar la política social, dicha relación la conformaron gobierno-sindicatos-obreros (Brachet-Márquez, V. 1996:42). Para mantener estas alianzas, el gobierno garantizó a las empresas públicas protección estatal, por medio de subsidios en actividades estratégicas de los sectores energético, industrial, infraestructura física, transportes, comunicaciones y sobre todo, mínima intervención del sector privado (Tomassini, L. 1993:41).

Con el consenso que el gobierno adquirió de los actores, estableció el sentido corporativo de la política social, matizado por el carácter universal impreso a la misma y

se estipuló como eje rector a la seguridad social (Vilas, C. 1995:18). La universalidad consistió en el derecho de la población para ser partícipe de la política social. No obstante, para acceder a ella, era necesario pertenecer a algún sindicato, gremio u organización afiliada a los intereses gubernamentales. Esto indica que, la población beneficiada necesariamente trabajó en empresas públicas. De este modo, la política social no disminuyó la desigualdad, sólo mantuvo controlada la discrepancia social porque se dejó al margen a la población no asalariada.

Por medio del pacto corporativo, se crearon instituciones públicas: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Confederación Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Banco Rural (Banco Rural), con la finalidad de garantizar el bienestar social a trabajadores y empleados organizados (Duhau, E. y M. Scheingart. 1999:203). En este tiempo, la política social fue favorecida por el crecimiento económico que generó el sector industrial, por ende, el gobierno federal destinó mayor gasto público para los subsidios generalizados. La política económica asumió el desarrollo y costo de la política social, por lo que ambas tuvieron alto grado de correspondencia (Gordon, S. 1999:52).

A partir de la década de los setenta, la política social respondió a criterios de medición de pobreza y marginación, principales objetivos a atender. Por ello, se crearon programas contra la pobreza, enfocados a la entrega de subsidios en agricultura, educación, vivienda, seguridad social, bienestar colectivo, ecología, entre otros. Los principales programas fueron: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER 1973), Sistema Alimentario Mexicano (SAM 1976) y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar 1977).

Estos programas dependieron de la ejecución del gobierno, por medio de la centralización operativa que marcó la diferenciación territorial. La implementación y operatividad se destinó a las ciudades donde se concentraron sindicatos, empleados formales y obreros urbanos, mientras la población rural quedó al margen de los beneficios, los cuales llegaron de manera escasa. El acceso a los servicios fue selectivo, ya que los derechos sociales, se convirtieron en derechos de gremios vinculados al pacto corporativo-popular (Gordon, S. 1995:118).

Mientras prevaleció el modelo benefactor, el Estado administró directamente la pobreza porque la consideró parte inherente del mismo y proporcionó medidas a su alcance para revertirla. La herramienta principal que utilizó fue la política social, sin embargo, su operatividad centralizada, dificultó el alcance de mejoras significativas con respecto a la pobreza. La política social benefactora se aplicó hasta principios de los años ochenta y tuvo un carácter universal e integrador de la sociedad, a través de subsidios directos. Asimismo, el diseño e implementación estuvo a cargo del gobierno.

La etapa de la *Transición y reconstrucción*, señala el deterioro de la estrategia corporativa y marca la transición hacia el modelo económico neoliberal, el cual modifica la organización estatal. El gobierno pierde el control absoluto sobre la cuestión socioeconómica porque se genera la ruptura con las empresas públicas debido a la intensificación del proceso de privatización a través de la liquidación, fusión, principalmente, donde la sociedad vuelve a administrar a las empresas, condición que también provoca la debilidad de la fuerza sindical. Por su parte, la política económica deja de ser exclusividad del Estado para formar parte de la regulación del mercado. Esta situación, reduce el gasto social y el retiro del sistema de subsidios prevalecientes en el modelo anterior (Ibid:119).

Por ende, la política social experimenta redefinición en su diseño y operatividad, ya que en el pasado fue dependiente total de la política económica, que ahora adquiere la necesidad urgente de controlar la inflación, superar el estancamiento económico y disminuir la aportación social. Ante este escenario, la política social se vuelve dependiente de la nueva conjugación de actores donde prevalecen los intereses del mercado, aportaciones del sector privado, organizaciones civiles y contribuciones financieras de organismos internacionales. No obstante, el gobierno continúa como actor principal de la política social, con cierto grado de descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales (Lynn, N. y A. Wildavsky. 1999:421).

Bajo este contexto, la política social presenta inconsistencias en el cumplimiento de sus principales objetivos, ya que se incrementan las discontinuidades como consecuencia del disenso entre actores, y porque los tomadores de decisiones del neoliberalismo establecen otros criterios de atención (austeridad, focalización y descentralización), administración y generación de satisfactores para compensar el

incremento de la pobreza. En este sentido, la política neoliberal se compone de programas sectorizados, selectivos y discrecionales, que delimitan la accesibilidad de los grupos sociales marginados en función del programa más necesario para sobrellevar la marginación, ya sea alimentación, educación, vivienda (Laurell, A. 1995:186).

Los programas que se instrumentan después del ajuste³ estructural son: Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol 1988-1994), el cual invirtió recursos presupuestales en dos vertientes básicas: a) infraestructura social y b) marginación.⁴ En agosto de 1997, entró en operación el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), abordó tres líneas de atención a la pobreza: a) educación y salud con carácter universal, b) infraestructura básica y c) alimentación, estas últimas con alto grado de focalización. Estos dos programas administraron la pobreza hasta el año 2000, cuando inicia otra administración y continúa Progresá, hasta convertirse en Oportunidades (2002). Este último programa maneja dos criterios: a) enfoque de género y b) reglas de operación.

A partir de la transición económica, las políticas sociales sólo provocan efectos de atenuación de impactos inmediatos y no ayudan al desarrollo económico, político y social de los grupos marginados. Los efectos son temporales y concluyen cuando se deja de otorgar subsidios en efectivo y en especie, ya no existe más financiamiento o termina la administración sexenal. La discontinuidad de la política social afecta a la población que en cierto momento, fue beneficiada con subsidios directos, porque influye en el comportamiento económico al que estaban sujetos. Se puede señalar que, el retiro de subsidios genera el aumento considerable de la marginación, a tal grado que se convierte en un circuito de mayor interés para el gobierno mexicano.

La transición operativa de la política social implica discontinuidad en la forma de abordar la marginación. La discontinuidad es producto de la interrupción dada entre la aplicación de la política social de un modelo económico con respecto a otro, así como la suspensión o finalización de la política social que se genera entre las administraciones

³ El ajuste estructural consiste en la adopción de reformas macroeconómicas que conducen al adelgazamiento y funcionalidad del Estado, sobre todo en la regularización económica.

⁴ Para implementar la nueva política, el gobierno crea la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol 1992), cuya función consiste en “diseñar, implementar y evaluar la política de desarrollo social para el combatir la pobreza y marginación; autorizar acciones e inversiones; y evaluar aplicación de transferencias de fondos a favor de estados y municipios (LOAPF, 2001:19). Esta dependencia crea enlaces con las Secretarías de Desarrollo Social de cada entidad federativa o con órganos afines como los Coplade y Coplademun para proporcionar presupuesto social.

sexenales. Por ende, se carece de secuencia, ya que cada política social, establece enfoques (económico y sociopolítico), criterios (universalidad, focalización y delimitación territorial) y objetivos diferentes (corto plazo), según el escenario político-económico nacional, así como del panorama internacional existente durante el período de aplicación. En consecuencia, en el marco de la transición económica, se acentúan las desigualdades en la distribución de bienes y servicios para con los sectores más vulnerables (Peters, G. 1999: 510).

Con la transición económica también aumenta el interés por determinar el carácter público o gubernamental de la política social, debido a la participación de diversos actores. La política pública se caracteriza por la atención que el gobierno presta a fenómenos trascendentales, donde el compromiso de las autoridades está investido de legitimidad pública, ya que en la toma de decisiones existe reciprocidad entre gobierno-ciudadanos (Thoening, J. 1992:89). Otra definición, considera a las políticas públicas como productos que crea el Estado, para solucionar diversas problemáticas y demandas en el marco del interés público (Laswell, H. 1996:102).

En este sentido, la política pública surge de la acción del gobierno para resolver problemáticas de diversa índole en un espacio-tiempo, cuya finalidad es lograr el beneficio del grupo social a quien esta dirigida. El carácter público lo sustenta por medio de la pluralidad ciudadana. Para comprender mejor el significado de lo “público” de una política, se refiere la siguiente descripción: lo “público” refiere: representación del Estado, bienestar para los individuos y no exclusividad para alguna entidad estatal. El bien público es la “razón de ser” del Estado, por ende de la acción gubernamental. Políticas, decisiones y acciones de la autoridad gubernamental en el espacio-tiempo. Acción colectiva de la ciudadanía y no necesariamente del gobierno, aún en el contexto del Estado público (Bazúa, F. y G. Valenti, 1993:39).

Cuando estos puntos no se vislumbran en la política pública, significa que a las decisiones gubernamentales les falta carácter público, por ende, rezagan los intereses sociales. En consecuencia, la política no sólo debe considerarse pública porque la toma de decisiones proviene de la estructura gubernamental, previamente elegida por los ciudadanos, sino que deben crearse enlaces directos con la ciudadanía al momento de diseñar e implementar la política. Debe existir la toma de decisiones abierta donde

participen de forma directa el gobierno, el sector privado y los ciudadanos. Lo contrario, se define como política gubernamental que se percibe, define, ejecuta y evalúa desde el gobierno, sin considerar la participación directa de la sociedad (Cabrero, E. 2000:195).

En México, el gobierno denomina como política pública a las acciones que implementa, por el hecho de estar dirigidas a la población y porque participan ciertos actores (empresarios, organizaciones internacionales, entre otros) que no forman parte de la estructura gubernamental. Sin embargo, se cuestiona la representatividad de la sociedad ante los intereses particulares del gobierno, debido a que, las políticas implementadas no poseen el significado público que se requiere y al interior mantiene la relación vertical, burocrática y centralista que no responde al interés ciudadano (Canto, R. 2000:233).

En consecuencia, algunos teóricos apoyan este señalamiento, al considerar que la política pública sólo existe en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, entre otros, mientras en países periféricos como México prevalecen las políticas gubernamentales que resultan de la centralización en la toma de decisiones y de las redes intermediarias entre los grupos de poder y los actores, dejando la incipiente participación de la sociedad. Además, la implementación de las políticas contiene cierto grado de monopolio estatal (Cabrero, E. 2000:207). Por ende, la política social tiene carácter más gubernamental, producto del diseño, la implementación y la evaluación que provienen del gobierno federal,⁵ aún cuando su operatividad se descentraliza a las entidades federativas.

⁵ Cuando la evaluación procede desde el aparato gubernamental existe mínimo rigor para valorarla, los resultados son internos y pocas veces se muestra al público. Aún cuando en ocasiones se incorporan organizaciones privadas no se muestran cambios significativos (Cabrero, E. 2000:209).

1. 2 De la transición económica a la instalación de la marginación en México

1. 2. 1 Transición del modelo mexicano

Después de la posguerra⁶, surge el Estado Benefactor en casi todo el planeta bajo tres modalidades: New Deal en Estados Unidos, Socialdemocracia en Europa y Populismo en América Latina. En México, este paradigma de bienestar puede dividirse en tres períodos: *Sustitución de importaciones 1940-1960*, *Desarrollo con estabilidad 1960-1970* y *Ruta de la crisis 1970-1982*. Estos momentos se identifican bajo dos modalidades: la intervención estatal en la política económica y la intervención social, matizada por el alcance de servicios y bienes públicos (Reynolds, W. 1973:55).

Desde la década de los treinta, el Estado se convirtió en impulsor del desarrollo económico, protector del mercado interno de la competencia externa y estimuló la estabilidad social, ya sea por “consenso” o por “represión” (Cosío, D. 1982:85). En el período de *Sustitución de importaciones*, la economía se rigió por el reemplazo de importaciones que contempló la intervención directa e indirecta del gobierno en la regulación del dinamismo económico interno y las actividades del desarrollo industrial (infraestructura, producción de bienes y servicios, protección comercial, entre otros).

Por consiguiente, el Estado tuvo tres funciones principales: 1) aumento de la participación estatal en la vida económica, 2) generación de bienestar y 3) creación e institucionalización de la política social. La primera respondió a la creación de la *empresa pública* como instrumento impulsor del crecimiento económico, bajo la expansión de los sectores industriales que permitieron el funcionamiento del mercado interno, aseguraron políticas de empleo y la expansión del salario. Esta forma permitió la estabilidad política, aunado a la satisfacción de demandas y aspiraciones de la clase más amplia (obreros) al fortalecer el poder adquisitivo del salario, con la finalidad de establecer la igualdad social, proteger la calidad de vida, el empleo y los servicios sociales básicos. También creció la burocracia y se expandió la clase media.

⁶ La crisis mundial de las primeras tres décadas del siglo XX permitió que los países periféricos de América Latina, principalmente Brasil, Argentina y México adoptaran la estrategia de *sustitución de importaciones* para ingresar al mercado internacional y proveer de productos a las naciones beligerantes. Los beneficios para la periferia fueron el fortalecimiento de la industria interna, la inversión y el pleno empleo. No obstante, la volatilidad de los precios del mercado externo provocó cierta inestabilidad.

La segunda función señala que el Estado, suministró *asistencia social* a la población a través del reconocimiento formal de los sindicatos, que permitieron la negociación colectiva para la asignación de recursos (Offe, C. 1990:18). De esta forma, inició la selectividad y la centralización operativa de la política social, en función de la relación gobierno-sindicatos-trabajadores. La tercera función refiere la *institucionalización* de la política que garantizó la generación, administración y prestación de servicios públicos universales. Estas tres funciones fueron el argumento político del estado benefactor para ejecutar su acción gubernamental. Ello favoreció la concentración económica y la centralización territorial regidas por el clientelismo político y el pacto corporativo.

A partir del segundo período *Desarrollo con estabilidad*, esta configuración centralizada comenzó a fracturarse porque adoleció de crecimiento económico. La economía inició su retroceso, principalmente en las manufacturas (bienes de consumo duraderos y bienes de capital) que perdieron protección estatal e inversiones públicas, hasta llegar a la caída de la producción industrial, por ende, empezó la crisis económica-financiera del sistema mexicano. Para salvaguardar la estabilidad económica del Estado, el gobierno concentró su atención en el petróleo porque a escala mundial representó el motor de la economía y la generación de divisas, así como la ampliación de los mercados. Este energético representó el traspaso de los límites territoriales porque las grandes potencias invirtieron en países subdesarrollados donde existía dicho recurso.

El tercer período *Ruta de la crisis*, se identifica por la desaceleración del crecimiento económico, la crisis económica mundial en 1973 y la decadencia del paradigma benefactor, asociado a la devaluación del peso mexicano en 1976 y la declinación de los precios del petróleo en 1981, que genera otra fuerte recesión económica. Con la depreciación, la política gubernamental incrementa la deuda externa. Por consiguiente, paulatinamente acata la sobreposición de exigencias impuestas desde los organismos multilaterales que promueven reformas macroeconómicas por medio del ajuste estructural.

Los elementos de estas exigencias son la competitividad y la inversión del capital extranjero en los sectores económicos estratégicos: industria, infraestructura, comunicaciones y transportes, entre otros. Esta situación conlleva a fricciones

económicas: aumento de precios, tasas de interés elevadas, descenso del ingreso per cápita y disminución del gasto gubernamental, hasta eliminar la sustitución de importaciones (Tello, C. 1993:40). Después de 1982, los efectos de la crisis se manifiestan en las finanzas públicas, pérdida del poder adquisitivo del peso, austeridad del gasto público, fuga de capitales, desempleo masivo y aumento del sector informal que genera el incremento de la marginación, ya que antes de la transición económica, el empleo y los subsidios fueron garantizados por el pacto corporativo.

Con base en lo anterior, la economía durante el período benefactor mantuvo estabilidad económica y sociopolítica. Sin embargo, no permitió el crecimiento en todo el espacio territorial porque seleccionó lugares centrales (principales ciudades, capitales estatales y territorios sobresalientes) con infraestructura, industria, urbanización y ejes articuladores de comunicación, sin considerar a los territorios estratégicos con capacidad para incentivar el desarrollo, los cuales actualmente son potenciados por el gobierno para ingresar a la globalización.

Esta condición influyó sobre los factores estructurales: económico, industrial y territorial que más adelante, explican la configuración del desarrollo económico, la aplicación de la política social y la discontinuidad de un paradigma económico que no alcanzó a diversificar la economía sobre el territorio, ni localizó puntos estratégicos de desarrollo en el contexto de la sobreposición de otro modelo económico con intereses diferentes, en respuesta a la reestructuración económica, sociopolítica y territorial impuesta desde la economía mundial.

En este sentido, la transición significa el paso de un modelo económico paternalista (estado benefactor) a un paradigma económico que se regula por el mercado mundial (estado neoliberal). Asimismo, la transición económica implica relación de dependencia con el exterior porque la configuración del Estado, responde a la estructuración espacial que se conforma por dos partes: países ricos y países pobres. Esto representa la fragmentación espacial que determina el margen de acción del capitalismo, mientras al interior de los territorios nacionales ocasiona discontinuidades entre las zonas desarrolladas “centrales” y las atrasadas “periféricas” donde las brechas en la estructura social se agudizan (Germani, G. 1971:24).

Se identifica que, entre el modelo benefactor y el neoliberal no existe continuidad económica, operativa, ni social. El primer sistema, pretende desarrollar el territorio desde el centro a la periferia, con base en la industrialización y la urbanización. Cuando llega el paradigma neoliberal, fragmenta al territorio desde lo local (regiones y lugares específicos) a partir de reservas territoriales (biodiversidad, hidrocarburos), así como estrategias geopolíticas que permiten la incorporación de estos espacios al desarrollo global. Obviamente, la economía mundial considera a los lugares ya desarrollados porque facilitan el intercambio comercial y la reproducción del capital.

El neoliberalismo planea al territorio fuera de su entorno (nación), para integrarlo con otros territorios en bloques o regiones geoeconómicas, motivo por el cual, inicia la desregulación administrativa y el adelgazamiento del Estado que inhibe restricciones normativas para que lleguen las organizaciones e inversiones multilaterales a incentivar estas áreas (López, V. 1997:19). Esta *fragmentación territorial* implica la flotación de territorios no incorporados. En principio, el gobierno federal busca 1) mantener el crecimiento de centros urbanos de mayor alcance industrial, económico, tecnológico y de intercambio comercial, 2) incentivar espacios con cierto desarrollo y 3) encontrar áreas de interés para el capital internacional, en tanto, el resto del territorio está a la deriva, en espera de inversión pública y privada.

Por su parte, la inversión multilateral se concentra en los territorios desapercibidos por el gobierno, es el caso de la región sur. El énfasis en esta región no significa crecimiento económico en la totalidad de su territorio, sino el *desarrollo nodal* que persigue el progreso de espacios específicos. Los argumentos neoliberales para incentivar el crecimiento son la fragmentación territorial y el desarrollo nodal, asociado a la apertura comercial. Por ello, el interés de analizar a la entidad oaxaqueña, que manifiesta discontinuidades en su territorio debido al escaso desarrollo y la exigencia de la globalización por incorporar espacios puntuales.

En consecuencia, la transición implica la reducción de los recursos sociales destinados para combatir la pobreza, ya que depende de la intervención del mercado que se rige por los intereses del capital multilateral y por la apertura comercial (intercambio

mercantil con mínima regulación administrativa por parte del Estado).⁷ En términos de logros, la transición acrecienta los rezagos en los niveles de bienestar e incrementa la pobreza, situación que constituye un gran reto para México. Los recursos que en los noventa proporciona el Estado son insuficientes y las políticas sociales, solo brindan cobertura a una mínima parte de la población vulnerable (Boltvinik, J. 2000:153).

También muestra que, en escenarios vitales como la prestación de servicios básicos está imposibilitada para proporcionar soluciones, por tanto, corresponde al gobierno, fomentar los intereses de sus ciudadanos y empresas dentro de su territorio (Castells, M. 2001:125). Esto explica que, el estado mexicano está obligado a brindar respuestas a las necesidades sociales porque así lo estipula su Constitución Política. Sin embargo, esto no evita que su organización política, económica e institucional presente transformaciones.

1. 2. 2 La marginación como expresión de la pobreza

Con la transición económica, el escenario de la pobreza se convierte en un fenómeno global que afecta a países desarrollados como en desarrollo, cuya atención social obedece a la configuración mundial que abordan las instituciones monetarias internacionales, así como los organismos más reconocidos en cuanto a crecimiento económico y medición de la pobreza: BM, FMI, CEPAL, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas organizaciones generan programas para revertir dicha problemática y establecen comparaciones y evaluaciones de los índices de pobreza a nivel mundial (Mejía, R. 1998:345).

⁷ Con el ajuste estructural, el gobierno buscó la estabilidad económica para equilibrar la inestabilidad financiera, generando el funcionamiento de *pactos económicos* entre campesinos, obreros, sindicatos, empresarios y gobierno durante el período 1988-1994. Los principales programas son el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Estos programas tienen como objetivo corregir los desequilibrios en las finanzas públicas y su principal medida es la reducción del gasto público (Antología de la Planeación, T22.1992:79).

Estos organismos conforman la más alta cúspide de atención a la pobreza porque se anticipan a los trastornos territoriales que ocasiona este fenómeno,⁸ lo que determinan con base en el conocimiento sociohistórico del territorio global. Contemplan al territorio como el origen de la pobreza porque conocen las particularidades y limitaciones socioeconómicas existentes en el mismo. Sin embargo, no señalan estas condiciones en cada nación, al contrario, crean posturas económicas y maquillan mecanismos operativos (financiamiento, programas sociales, regiones prioritarias) acorde con las exigencias del neoliberalismo para atender esta problemática (Alonso, J. 1998:169).

Por consiguiente, BM y FMI, configuran la atención de la pobreza al cumplir una función elemental: otorgar recursos financieros para la cuestión social y al mismo tiempo, tomar decisiones en conjunto con los gobiernos para el diseño de objetivos en materia social, así como determinar la implementación y evaluación de las políticas o programas sociales en países emergentes. En México, otorgan préstamos monetarios con carácter temporal, dirigidos al desarrollo social en vertientes de salud y educación, para que los pobres o marginados tengan oportunidades de alcanzar una vida mejor, por ello, dirigen su acción en áreas prioritarias (Lerner, B. 1996:18).

La pobreza mexicana se compara con el resto de América Latina⁹ y Asia del Este, en especial con Malasia porque ambos países tienen un ingreso medio alto, la distribución de la riqueza es desigual y existen grandes diferencias étnicas. Difieren en la disminución de la pobreza. Malasia en los últimos años presenta crecimiento anual por arriba del 6%, por ende, aún con la distribución interna desigual, existen mayores beneficios para su población (Banco Mundial. 2004:05). Como resultado, el alto grado de pobreza en México, responde al elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso.

⁸ La atención a la pobreza se hace notoria a partir de la década de los noventa. Los principales proyectos creados para la reducción de la pobreza son el período 1997-2006 conocido como el “Decenio Internacional para la Erradicación de la Pobreza en el Mundo y la Declaración del Milenio, que busca reducir al 50% la pobreza extrema para el año 2015.

⁹ En América Latina, la pobreza aumentó de 40.3% a 43.4% entre 1980 y 2002, lo que significa que el número de pobres es de 136 millones en 1980 y 220 millones en 2002, es decir, aumentó 61.8% según informes de la CEPAL; sin embargo, estos datos subestiman la pobreza (Damián, A. 2004:134). Existen grandes diferencias en los niveles de pobreza de los países latinoamericanos. El de mayor porcentaje de pobres es Honduras, con 77%; en el otro extremo está Uruguay con 15.4% de pobres; con niveles de pobreza muy alta de 60 a 70% se encuentran Nicaragua, Bolivia, Paraguay y Guatemala; siguen Perú, Colombia, El Salvador, Ecuador, Venezuela, República Dominicana y Argentina con niveles de pobreza alta de 40 a 60%; con grado medio de pobreza entre 30 y 40% de la población están Brasil, México y Panamá; y finalmente, Chile y Costa Rica con porcentajes bajos de pobreza alrededor de 20% de su población (Ibid:135).

Durante el período benefactor, el Estado fue el promotor del crecimiento económico y configuró la concentración urbano-industrial en Cd. de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla y Toluca. La industrialización generó urbanización importante, sin embargo, mantuvo el carácter selectivo que concentró la riqueza, la infraestructura y los servicios públicos. En consecuencia, las desigualdades en la participación del desarrollo económico se acrecentaron en los ámbitos urbano y rural. En el primero, la concentración y la acumulación del capital permitieron la reproducción del desempleo y subempleo. En el medio rural, el proceso demográfico aumentó y se resistió la inversión pública. Estos efectos conllevaron al incremento de pobreza, tanto en ciudades como en poblaciones rurales, producto de la transformación y la organización socioeconómica del país (Pradilla, E. 1993:29).

La pobreza es un problema social que afecta a un gran número de mexicanos. Sin embargo, definirla conceptualmente resulta complicado porque significa entrar en múltiples argumentaciones y controversias debido a que sus diversas aristas: ingreso, carencia, padecimiento, insatisfacción, vulnerabilidad, marginación, falta de desarrollo, entre otros, no permiten establecer una concepción única que involucre diferentes factores y causas relacionadas con su detonación. Por consiguiente, existen diversas definiciones que dependen del analista y de las metodologías utilizadas.

En buena medida, la pobreza se relaciona con estado de necesidad o carencia, que se vincula con lo necesario para el sustento de la vida. El factor principal para determinar la pobreza, es la distribución del ingreso (inversión, consumo, niveles salariales, remuneraciones, empleo formal e informal, productividad, principalmente) que percibe la población. En general, la pobreza se atribuye a la concentración de la riqueza en una pequeña elite. En particular, México tiene una desproporcionada concentración del ingreso en el 10% más rico de la población (Millán, J. y A. Concheiro. 2000:308). El ingreso también permite visualizar el nivel de recursos que la persona posee para satisfacer las necesidades que determinan la escala “pobreza”, la cual se relaciona con la percepción de ingreso insuficiente para tener acceso a determinado nivel de bienestar (Szekély, M. 2002:09).

La pobreza es expresión de la polarización socioeconómica que genera iniquidades para algunos grupos sociales, dado que el crecimiento económico se vuelve

dependiente de los intereses extranjeros sobre los nacionales, y al mismo tiempo, selectivo al invertir en sectores económicos estratégicos que representan beneficios para las grandes ciudades donde se llevan a cabo las transacciones comerciales y descuido para el medio rural, visible por la descapitalización del campo. De esta manera, la pobreza se manifiesta en la dicotomía urbano-rural (Estay, J. 1998:226).

Desde la vertiente económica, la pobreza puede separarse en dos conjuntos que se diferencian por 1) causas (necesidades insatisfechas como vivienda, alimentación y educación) y 2) incapacidad que presenta el sistema económico para generar satisfactores a estas necesidades (Preciado, J. 1998:268). En el primer caso, la pobreza se presenta en un sistema económico paradójico que se considera capaz de absorber a la masa desempleada por medio del mercado de trabajo, sin embargo, no la incluye porque estos grupos carecen de la formación educativa para ser empleados productivamente. El segundo caso, se refiere al sistema económico incapaz de absorber a los trabajadores que, llenan los mínimos de bienestar o incluso los sobrepasan: poseen educación, vivienda estable y alimentación suficiente, pero no tienen trabajo, por lo que viven un proceso de marginación.

La pobreza también indica que el individuo se encuentra en estado de inmovilidad sociopolítica, ya que es discriminado y excluido o autoexcluido, aunado a la posibilidad de segregación religiosa, sexual o étnica. Tampoco se reconoce la aportación laboral que ofrece a la sociedad, ni se respetan sus derechos como trabajador, ni como ciudadano, incluso, su opinión sobre problemas locales, nacionales o mundiales es obviada o masificada (Ibid:271). Pobre es quien no puede lograr la autosatisfacción de su potencialidad de creación y trascendencia, debido a su contexto material y político.

En este sentido, la pobreza se refiere a condiciones de bajos ingresos que conduce a los sectores sociales vulnerables a la subsistencia, a la incapacidad del individuo para generar incrementos en su trabajo porque la acumulación del ingreso no le permite superarse y no amplía sus posibilidades de elección entre los diferentes bienes de consumo, aunque regularmente es difícil establecer parámetros alimentarios y cálculos de costos de bienes y servicios no alimentarios que la población requiere.

Además, la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de las capacidades de los grupos sociales para satisfacer sus necesidades porque son incapaces de satisfacer el consumo básico. Carecen de funcionamientos (educación, nutrición, empleo) para insertarse dentro de los roles de la sociedad, y adquirir bienes y servicios. De este modo, la calidad de vida se evalúa en términos de las capacidades de las personas para lograr satisfactores, por consiguiente, la pobreza es un asunto de privación (Sen, A. 1999:13).

Para BM, la pobreza es una situación que refiere hambre, insuficiencia de servicios básicos, falta de salario bien remunerado, desempleo, desnutrición, analfabetismo, cuya medición se basa en niveles de ingreso y consumo, indicadores sociales de vulnerabilidad al riesgo y de acceso sociopolítico. Sin duda, una persona es pobre sino cubre sus necesidades básicas de alimentación y sobrevive con 1 ó 2 dólares diarios (Banco Mundial. 2004:01).

Como el tema de la pobreza es imposible de determinar en una sola connotación, existen dos categorías que explican sus principales características: pobreza absoluta y pobreza relativa (Gallardo, R. y J. Osorio. 1998:03). La pobreza absoluta o extrema abarca a la población que padece pobreza en exceso (analfabetas, indígenas, indigentes), donde los individuos sufren falta severa de bienes materiales y culturales que impiden el desarrollo, hasta el punto de comprometer su integridad personal. Asimismo, ser pobre absoluto es no poseer recursos, ni participación en actividades capaces de cubrir las necesidades de aislamiento e inseguridad, educación, salud, hacinamiento y trabajo en condiciones inhumanas, que tiende a ser hereditario.

Dentro de la pobreza absoluta no existe garantía de alcanzar los medios adecuados para la realización de una vida humana digna. En el Informe para el Desarrollo Humano 1997, se añade a dicho concepto la perspectiva de la capacidad, la cual expresa carencia de ciertas capacidades básicas, ya sean personales o impuestas por las instituciones sociales, que no permiten a las personas, oportunidades de alcanzar niveles adecuados de vida(Ibid:13).

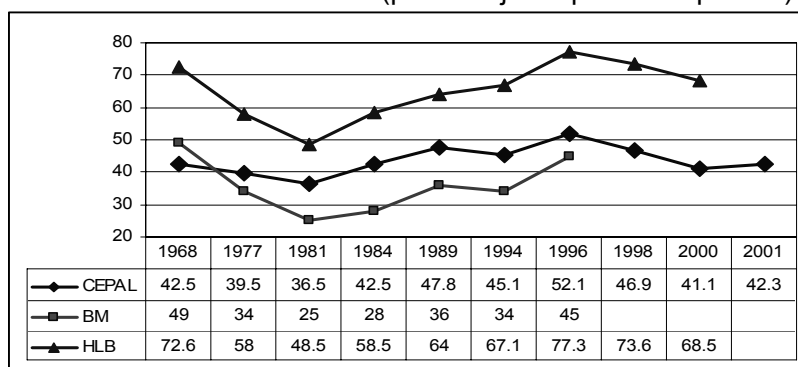
La pobreza relativa contempla a pobres moderados y es condición relativa porque el bienestar del individuo o familia no depende de su nivel absoluto de consumo o gasto, sino de la insatisfacción de necesidades básicas de acuerdo con el referente social

establecido. La pobreza relativa se relaciona con la forma de desigualdad en los estándares de vida y grados de protección contra la inseguridad. A pesar de tener recursos suficientes para alimentarse, no satisfacen necesidades mínimas de acuerdo con el grado de desarrollo del país.

Con respecto a la metodología de medición de la pobreza, varía de acuerdo al analista, institución y tipificación de necesidades, principalmente acceso a bienes y servicios públicos o subsidiados (educación, empleo, vivienda, seguridad social, alimentación, recreación, entre otros). Los métodos más utilizados para determinar el grado de pobreza son: a) Línea de la Pobreza, posee dos factores de medición: Canasta Normativa Alimentaria (CNA) y Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), b) Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Método de Medición e Integración de la Pobreza (MMIP) (Boltvinik, J. 2000:81).

La mayoría de estos métodos valoran la pobreza con criterios que aplican la CEPAL (canasta alimentaria), el PNUD, INEGI-CEPAL y BM. Sin embargo, los datos que muestran son relativamente bajos, equiparados con las incidencias de la pobreza mexicana que revelan otros analistas como Hernández Laos y Boltvinik, quienes utilizan la CNSE y el MMIP para mostrar el grado de pobreza. La magnitud de la pobreza en México difiere según las estimaciones realizadas por BM durante 1968-1966, CEPAL 1968-2001 y Hernández Laos-Boltvinik (HLB) 1968-2000 (Figura 1.1).

Figura 1.1. Evolución de la pobreza en México.
Tres versiones 1968-2001 (porcentaje de personas pobres)



Fuente: Damián A. 2004:151.

Las tres apreciaciones muestran que durante 1968-1981, la pobreza decrece, posiblemente por las acciones del Estado para garantizar el bienestar social. Para 1984-1989 incrementa. En 1994 disminuye, con excepción de HLB que señala aumento del 3%. En 1996 las tres investigaciones obtienen un crecimiento alto: para CEPAL, la pobreza crece en 7%, BM reporta 11% y HLB 10%. En 1998-2000 CEPAL y HLB señalan reducción, y para 2001 según la proyección de CEPAL se encuentra crecimiento de 1%.

A pesar que, las tres apreciaciones muestran diferentes niveles de pobreza, las tres coinciden en periodos de alza y baja. Al hacer inferencia con respecto a los puntos porcentuales, cada una muestra separación significativa con respecto a la otra: para CEPAL, la pobreza del 2000 está a 1.4 puntos porcentuales por debajo de 1968 y 5 puntos porcentuales por arriba de 1981, para BM en 1996 la pobreza está por debajo de 4 puntos porcentuales comparado con 1968 y 20 puntos arriba de 1981, mientras que para HLB, en 2000 se encuentra 4.1 puntos por debajo y 20 puntos por arriba de 1981 (Damián, A. 2004:151). Cada versión tiene porcentajes más elevados en cuanto a la medición de pobreza. En gran medida HLB señala porcentajes altos desde 1968 a 2000 comparado con las incidencias que arrojan los organismos internacionales.

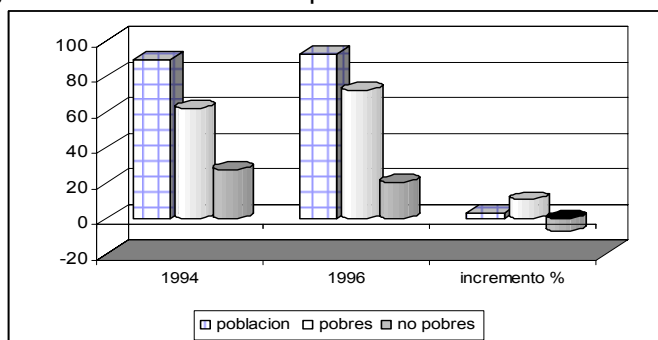
Bajo este contexto, en 1989 de 79 millones de personas que poblaban el país, 55.9 millones son pobres: 70.6% de la población es pobre (41.7% son marginados, 21.7% muy pobres y 36.7% pobre moderado)¹⁰ y 29.4% no pobre (Boltvinik, J. 2000:192). De acuerdo a estimaciones oficiales más recientes, la pobreza afecta a 40 millones de mexicanos, 27% sobreviven en condiciones de pobreza extrema. Durante 1994, la población fue de 89.4 millones, 61.7 millones eran pobres: 25.5 moderados y 36.2 millones eran extremos (29.8 eran marginados) y los no pobres 27.7 millones. Para 1996 la población aumenta a 92.6 millones lo que significa crecimiento de 3.2%, de los cuales 72.2 millones viven en pobreza: 21.3 moderados y 50.9 extremos (40.1 millones son marginados), mientras que el número de no pobres disminuye a 20.4 millones.

En este sentido, para 1996 la pobreza aumenta en 10.6%, la extrema crece en 14.7%, la indigencia en 10.3% y decrece el nivel de vida de los no pobres en -7.3%. Esto

¹⁰ Según informes de la CEPAL, la pobreza relativa en México pasó de 41.1% en 1990 a 36% en 1997.

significa que la pobreza se incrementa de manera gradual¹¹ (Figura 2.1). Asimismo, datos del año 2000 señalan que el 53% de la población mexicana es pobre, vive con menos de US\$2.00 diarios, mientras casi el 24% vive en condiciones de pobreza extrema con menos de US\$1.00 diario. La pobreza se generaliza en la desigualdad de ingresos, desigualdades étnicas y regionales, diferencias en el acceso a los servicios, entre los principales.

Figura 2.1. Evolución de la pobreza en México 1994-1996



Fuente: Elaboración con base en Boltvinik, J. "¡15 millones más de pobres extremos!", La Jornada, Octubre 16, 1998, p. 10.

De tal manera, la pobreza es una condición que tiende a perpetuarse e imposibilita a los grupos sociales que la padecen, generar oportunidades reales al carecer de funcionamientos (ingresos, empleo, educación, capacitación) para formar parte del escenario socioeconómico. Por otro lado, el Estado, es incapaz de concebir soluciones tangibles para los pobres, ya que su campo de acción en materia económica se adelgazó para ceder paso al mercado. Este escenario convierte a la pobreza en un círculo vicioso porque excluye en gran medida, a las personas sin profesionalización, y a las que absorbe, las mantiene como reserva laboral. En consecuencia, el ajuste estructural mantiene alto grado de pobreza y marginación.

Después de señalar las formas de expresión, la evolución de la pobreza (extrema y moderada) y las metodologías de medición, se considera que dichas formas, principalmente la extrema, convergen en una sola connotación: la *marginación*, que funge como proceso explicativo de la pobreza, al absorber la falta de participación en los diversos roles que marca la estructura socioeconómica.

¹¹ Para 1998, los dos deciles más altos de la población concentraron el 54.08% del ingreso corriente total del país, mientras que los dos deciles más bajos apenas el 4.16% (INEGI, 1998:70).

La marginación es un fenómeno que involucra un estado de inmovilidad sociopolítica, resultado de las carencias económicas, que lleva a la instalación de la misma en el territorio mexicano. Dicho fenómeno se instala después de la transición económica porque se incrementa la precariedad social, producto del desempleo y la austeridad de recursos sociales. Asimismo, expresa el grado de exclusión de la población respecto a los beneficios del desarrollo nacional. Se vincula con carencias o exclusión que presentan dichos grupos en los ámbitos económico, político, social y cultural, ya que, están insertos en la estructura social, pero al margen del sistema socioeconómico.

En otras palabras “la marginación implica que algunos grupos sociales queden fuera del sistema social porque no están incluidos en él; no pertenecen al mismo sistema económico, no pertenecen ni a la ciudad, ni al campo, ni al sector terciario, ni al primario, ni a la política, ni a la ecología, no son nadie, no hacen más que poblar un pedazo de tierra” (Sánchez, A. 2000:10). En esta lógica, la marginación construye el proceso que segrega a los grupos sociales a condiciones de producción aisladas del mercado laboral y del progreso científico-tecnológico, ya que está en función de la exclusión de beneficios del desarrollo económico.

La dispersión de localidades rurales que producen la falta de medios de comunicación y accesibilidad (carreteras), así como las diferencias entre urbanidad-ruralidad, describen dicho proceso. Generalmente, la población rural presenta mayores condiciones de marginación en cuanto a calidad de vida (acceso a bienes y servicios públicos). Esta situación se agudiza cuando dicha población se traslada al ámbito urbano (Rosales, R. 2000:161).

La marginación es la condición que marca la exclusión de grupos sociales del desarrollo de la sociedad moderna y provoca a escala nacional dependencia, exclusión, explotación e inferioridad en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, sindicales, etcétera. El progreso económico del sistema, acentúa las desigualdades entre áreas desarrolladas y las que tienen desarrollo incipiente. Esta condición provoca la segregación de múltiples sectores de la población en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos, condiciones de trabajo y nivel de vida (Germani, G. 1980:12).

Las definiciones gubernamentales más utilizadas en México para este concepto, son las de Coplamar y Conapo. Para la primera, la marginación concierne a: “aquellos grupos que están al margen de beneficios del desarrollo nacional y la riqueza generada, pero no necesariamente aislados de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible” (Coplamar, 1989:22). A su vez, el Consejo Nacional de Población concibe a la marginación como: “fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón sociohistórico de desarrollo, se expresa en la dificultad del progreso en la estructura productiva y en las regiones del país, así como por la exclusión misma de los grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios” (Conapo, 2001:11).

Ambas definiciones consideran a la marginación como el estado de exclusión, producto de la desigualdad distributiva. Sin embargo, es un fenómeno que puede cambiar su trayectoria, si el desarrollo económico establece bases sólidas que abarquen la totalidad del territorio nacional. La definición de Conapo, corresponde al escenario actual, porque desde los años ochenta hasta la actualidad, esta institución mide los diversos grados de marginación y muestra datos vigentes. Sus investigaciones revelan que entre 1990, 1995 y 2000 más de la mitad de las localidades del país (52.7%) presentan grado de marginación muy alto, la mayor incidencia se refleja en asentamientos pequeños donde conviven menos de 100 habitantes. También cuenta con un *índice de marginación*, medida que señala las carencias de bienes y servicios que padecen las entidades federativas y los municipios. Por lo general, las privaciones se asocian al aislamiento de los asentamientos humanos en el territorio.

El territorio se interpreta como la porción del espacio previamente delimitado, a partir de las relaciones de poder y los procesos de desarrollo que permiten la ocurrencia de transformaciones y relaciones económicas, políticas, sociales, etcétera. En el territorio se manifiestan las particularidades, fortalezas y limitaciones que imprime cada modelo económico y representa un papel importante dentro del desarrollo. Actualmente, tiende a tornarse “más flexible y reestructurable” porque responde al condicionamiento de la globalización (Perló, M. 1999:444).

Por consiguiente, el gobierno federal clasifica a la marginación en el territorio nacional, a partir de tres grandes regiones: centro, norte y sur. La primera se caracteriza

por el elevado proceso del sistema económico productivo, urbanización e industrialización que brinda satisfacción de necesidades a gran parte de la población. La segunda región, también posee alto crecimiento económico, que se debe a su cercanía con una nación hegemónica como Estados Unidos, así como la instalación de transnacionales y maquiladoras en la frontera. La región sur presenta desarrollo incipiente, el cual resulta del descuido gubernamental desde décadas anteriores, a pesar de poseer amplia diversidad de recursos, que pueden ayudarle a crecer, siempre que se planee la inversión pública, privada e infraestructura acordes con los requerimientos de este territorio, para potenciar sus condiciones socioeconómicas (PED, 1999:11).

En esta región se ubica el Estado de Oaxaca, territorio donde existe alto índice de marginación, consecuencia de la falta de articulación territorial, el escaso desarrollo y la discontinuidad de la política social a partir de la transición económica neoliberal. Con la transición, el territorio oaxaqueño depende de la capacidad gubernamental (federación-estado), así como de la estructuración económica en función de las determinaciones del mercado mundial, que busca potenciar las actividades económicas y geopolíticas de los espacios funcionales (en especial, Cd. de Oaxaca, Salina Cruz, Tuxtepec y Puerto Escondido).

Esta entidad, se enfrenta a la fragmentación de su territorio desde lo local para incorporarse al desarrollo global. Ello se hace perceptible por ser un territorio altamente segregado en sus condiciones socioeconómicas. En Oaxaca, se persigue un desarrollo puntual, en función de la sectorización económica y comercial de la globalización, que genera segregación territorial porque no incorpora al territorio en su totalidad, sino espacios puntuales. Además, las decisiones gubernamentales no contemplan al territorio como elemento rector de las líneas políticas, económicas y sociales, por lo que continúa su marginación como territorio olvidado dentro del proceso de desarrollo económico nacional.

CAPÍTULO II. VINCULACIÓN DE LA POLÍTICA FEDERAL Y ESTATAL EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN ECONÓMICA

2. 1 Respuesta gubernamental frente al fenómeno de la marginación

2. 1. 1 Factores estructurales en la transición de la política social

Para analizar la transición operativa de la política social, se contemplan dos fases,¹² en las cuales se analizan los principales factores estructurales en el desarrollo nacional: 1) *factor económico*, 2) *factor industrial* y 3) *factor territorial*. Se denominan factores estructurales porque a través de su circunstancia, correspondencia y distribución territorial no sólo se estructura el desarrollo, sino también las características de la asistencia social. Asimismo, el territorio juega un papel trascendental porque a partir de su inclusión o exclusión de la visión gubernamental, es el avance o beneficios que recibe por parte de la política social. En el territorio se manifiesta directamente la operatividad de la política, que responde a los lineamientos e intereses de cada período de gobierno.

En este sentido, tanto factores estructurales como política social están sujetos a la toma de decisiones de los actores y la ideología política predominante en cada administración sexenal. En el cuadro 1.2 se muestra que los factores tienen una configuración jerárquica dependiente del condicionamiento clientelar (característico del Estado Benefactor) que funcionó como esfera de atracción donde se concentraron economía y política. El avance económico determinó el funcionamiento de la política, el financiamiento sobre los sectores económicos más importantes, así como la asignación de bienes y servicios a los grupos sociales, según la localización territorial (ámbito urbano) y la filiación de estos grupos con respecto a los sindicatos (Cosío, D. 1982:66).

En la fase benefactora, el *factor económico* fue fundamental porque determinó la reproducción del sistema, la administración y la asignación de los recursos en todas las áreas. El objetivo principal, consistió en rescatar la estrategia de sustitución de importaciones que empezó a mostrar debilidades, resultado del desarrollo desigual que generó la centralización del crecimiento económico e industrial: concentración urbano-industrial, incipiente financiamiento para el campo y producción agrícola, inversión extranjera, iniquidad en la distribución del ingreso y aumento de la marginación.

¹² Período 1970-1976 y Período 1988-1994.

Cuadro 1.2. Comportamiento de factores estructurales en la transición de la política social

	Factores Estructurales	Caracterización de la Política Social
Fase I 1970-1976	<p><i>Factor Económico</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientación del desarrollo nacional. • Decadencia de sustitución de importaciones. <p><i>Factor Industrial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteccionismo estatal. • Concentración urbano-industrial. • Metropolización. • Densidad demográfica. <p><i>Factor Territorial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe proceso de planeación territorial. • Condicionamiento político centro-periferia. • Instalación industrial en áreas estratégicas. • Polarización social. 	<ul style="list-style-type: none"> • La cuestión social depende del proceso político que genera negociaciones entre Estado y sindicatos. • Diseño, financiamiento y ejecución de la política social proviene del ámbito federal. • Criterios de centralización y asignación sectorial. • La atención de la política social en las entidades federativas depende de los intereses particulares del gobierno federal (votos a favor y recursos estratégicos).
Fase II 1988-1994	<p><i>Factor Económico</i></p> <p>Modernización económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apertura comercial. • Integración económica mundial/TLCAN. • Desconcentración de actividades económicas. <p><i>Factor Territorial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización territorial en función de la estructuración del capitalismo global. • Fragmentación del territorio. • Desarrollo nodal y puntual. • Introducción de nuevas tecnologías. <p><i>Factor Industrial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Selectiva y excluyente. • Descentralización. • Transnacionales e inversión multilateral. • Regiones económicamente productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La cuestión social depende de organizaciones internacionales en conjunto con el gobierno federal. • Diseño y financiamiento a cargo del gobierno y organismos multilaterales. • Descentralización de recursos sociales hacia las entidades federativas. • Tiene como destino territorios específicos más que grupos sociales vulnerables.

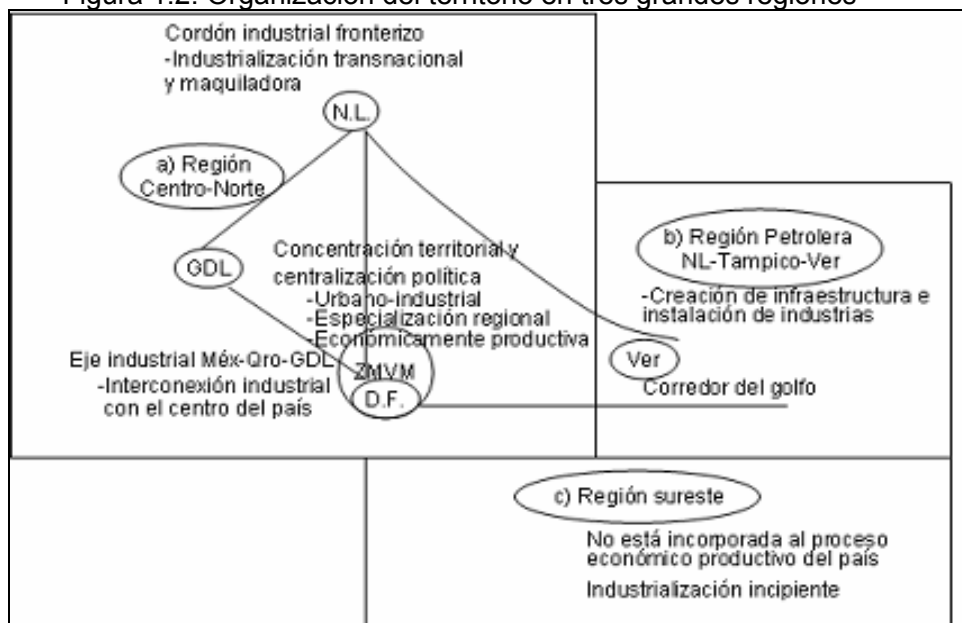
Fuente: Elaboración propia.

Se intentó estabilizar la economía, al articular la promoción activa de la industrialización, la acumulación de capital y la creación de infraestructura para explotar las nuevas rutas del petróleo (Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Campeche) que se convirtió en el punto medular de la generación de divisas. La estabilización no se logró porque inició la recesión mundial de 1973, que provocó baja en los precios del petróleo, desequilibrios en la balanza de pagos, déficit de las finanzas públicas, endeudamiento externo, disminución de inversión nacional y del gasto público (Tello, C. 1993:85).

Ante este escenario, el *factor industrial* incidió en la concentración urbano-industrial a través de los llamados polos de desarrollo y sus áreas metropolitanas: Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, como principales nodos a escala nacional, y ciudades emergentes en zonas petroleras en los Estados de: Veracruz, Tampico,

Campeche, Tabasco, Chiapas y Oaxaca, condición que configuró la utilización del territorio. Esta ordenación llevó a la división tripartita del país: zona centro, la más importante por su infraestructura, urbanización e industrialización. El norte, con industria maquiladora, ligada a la lógica norteamericana de apertura, y el sur, con escaso proceso de tecnificación y especialización, no se incorporó a la lógica industrial (Figura 1.2).

Figura 1.2. Organización del territorio en tres grandes regiones



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado, el *factor territorial* registró polarización social por la inexistencia de un proceso que planeara el crecimiento de ciudades o que distribuyera la especialización y productividad de las áreas desarrolladas, hacia las zonas rurales al margen del desarrollo. Esta falta de planeación respondió a la acción gubernamental carente de integración homogénea del territorio, ya que se rigió por el clientelismo político que determinó el crecimiento centro-periferia (Gordon, S. 1995:118). En consecuencia, existió un ejercicio selectivo sobre el territorio. En Oaxaca, sólo se contempló al puerto de Salina Cruz por representar un enclave estratégico para la explotación de los energéticos, el procesamiento de hidrocarburos y la distribución internacional. No obstante, este enclave no se incorporó a la lógica estatal, sino a la nacional.

La configuración espacial de los factores estructurales, estuvo en función de la centralización política y la concentración territorial que dependió de la acumulación del capital, los sectores económicos productivos y los conflictos sociales. Situación que

concibió el crecimiento para una parte del territorio y minó la participación de la otra. Para contrarrestar estas desigualdades, el gobierno estableció la política social como dispositivo capaz de mediar entre la representación gubernamental y la sociedad.

La política social se convirtió en la respuesta de las demandas sociales. Sin embargo, la toma de decisiones, el diseño y la operatividad partió de la cúpula gubernamental. Después, se distribuyó a las entidades, bajo la forma vertical y carácter sectorial dependiente de la acumulación del capital e intereses particulares del gobierno federal (cuestión electoral) sobre el territorio. En particular, la operatividad de la política social estuvo sujeta a la centralización y al condicionamiento clientelar, que la usó como medio para contrarrestar el conflicto social (descontento del sector popular, obreros, campesinos, etcétera.) a través de la negociación de beneficios, a favor de núcleos urbano-industriales, marginando a las áreas rurales (Meseguer, X. 1997:207).

Al transitar a la fase neoliberal, los factores estructurales se alinean a los intereses internacionales. Adquieren mayor relevancia la economía y el territorio, ambos factores generan escenarios propicios para instalar industrias y atraer inversiones. La economía se adecua al ajuste estructural, bajo la premisa de Modernización del Estado (Antología de la Planeación, T22.1992:79). Concibe tres procesos: descentralización de recursos federales a las entidades federativas, desconcentración de actividades económicas en zonas óptimas por la disponibilidad de recursos y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se convierte en la herramienta clave para el libre mercado y la desregulación administrativa. Como resultado, el factor económico tiene mayor peso sobre la estructuración espacial de los otros factores al definir la interconexión comercial entre las regiones nacionales estratégicamente productivas y el mercado internacional, así como el financiamiento y aplicación de la política social.

En consecuencia, el factor territorial se enfrenta a la reorganización económica (fragmentación territorial) impuesta por la estructuración del capitalismo global que busca regiones potenciales. El territorio mantiene su jerarquía, pero se sujeta a los intereses de la globalización. La región centro conserva su hegemonía y concentra múltiples actividades (administrativas, económicas, tecnológicas, entre otras). Sigue en importancia el norte, con atracción de maquiladoras y abundancia de mano de obra, y

finalmente, con base en los requerimientos de la economía mundial, crece el interés en territorios de mayor atracción, abundancia y disponibilidad de recursos naturales ubicados en la región sur. En esta región también se conforman enclaves jerárquicos y se aparta al territorio con escaso desarrollo. Esta circunstancia la enfrenta Oaxaca, donde sólo se consideran espacios funcionales.

Bajo este contexto, el *factor industrial* adopta una forma selectiva y excluyente porque depende de la funcionalidad del territorio. Se mantienen las industrias ubicadas en las zonas principales. Sin embargo, su expansión busca lugares estratégicos que permitan la capacidad de competencia e intercambio con el mercado mundial. También se persigue la rentabilidad del territorio, que determina la atracción de inversiones e instalación de industrias.

La nueva configuración de los factores, genera fragmentación territorial dependiente del condicionamiento clientelar, cuya tendencia es más económica que política, al ajustar su operatividad en función de la línea internacional. Por un lado, incrementa el desarrollo productivo de las grandes ciudades porque son el enlace con el exterior. Por otro lado, se dirige a territorios marginados donde predomina la población rural e incomunicada (en especial indígenas, analfabetas y campesinos), la cual garantiza mayoría electoral a favor del partido predominante.¹³ No obstante, esta dualidad perpetúa la concentración de la riqueza y el aumento de la marginación, ya que la atención a los grupos sociales marginados depende de la rentabilidad económica del territorio donde están localizados.

De la nueva visión clientelar, se deriva la política social, cuyo objetivo es cubrir espacios que detentan marginación a partir de la delimitación territorial. Esto incluye focalización (identifica a la población que requiere asistencia social), y descentralización como máxima aportación de la transición al buscar una relación operativa equilibrada entre ámbito federal-estatal. Por medio de la descentralización, se transfieren recursos y atribuciones a entidades federativas para que participen directamente en la administración y la distribución social.

¹³ Con el apoyo de grupos marginados se aseguró la continuidad del régimen político y las elecciones de agosto de 1991 (Dresser, D. 1997:41).

Asimismo, la política social se somete a los dictámenes de la política económica y atiende a la población excluida por el nuevo proceso de acumulación (desempleo, flexibilización de las condiciones de trabajo y del salario). Para lograrlo depende del monto presupuestal que la economía designa para los segmentos marginados. Con ello, la política social, busca garantizar condiciones óptimas del mercado y administrar el aumento de la marginación con programas sectorizados y discrecionales (incluyen educación, salud y alimentación), bajo el enfoque operativo neoliberal que establece focalización y descentralización en el territorio. Sin embargo, no establece líneas específicas que procuren superar la marginación en los territorios olvidados (Farfán, G. 1997:38). De esta forma, se dirige a las entidades federativas con mayor marginación, región sur principalmente, donde el gobierno federal trabaja en conjunto con el estatal para canalizar la acción social.

Con base en el análisis anterior, se infiere que el diseño e implementación de la política social depende de los lineamientos de cada modelo económico y del condicionamiento político de cada gobierno. Este condicionamiento, contribuye a la formación de un círculo vicioso de los factores estructurales que incide en la desarticulación económica-territorial porque no incentiva el crecimiento equitativo del territorio. Al contrario, propicia la iniquidad en todos los ámbitos porque su interés es el control político, por medio de la masa electoral partidaria, que se aglutina en las grandes urbes. El alto grado de centralización política y concentración territorial provoca que los beneficios del progreso se otorguen de manera parcial, circunstancia que favorece el crecimiento de la marginación en el campo y al interior de las ciudades.

En la fase benefactora, la prioridad del gobierno consistió en aminorar el descontento social por medio de la política social centralizada, cuya distribución se dio por medio de la consolidación de organizaciones sindicales que radicaron en los centros urbanos. En la fase neoliberal, la política social es producto de la reforma política-administrativa, que preserva la continuidad de los derechos sociales apegados a la focalización y la descentralización que impone la transición. Por otra parte, aún con la descentralización como variable de corresponsabilidad entre Federación y entidades federativas, persiste la desarticulación entre el territorio y la política social.

Tal ambivalencia muestra que, al parecer, la funcionalidad territorial responde a la estructuración de la globalización, al dirigirse principalmente a zonas urbanas y localidades adyacentes donde existe mayor concentración demográfica, y donde la población tiene mayor poder de organización para recibir los subsidios de la política. En esta lógica, la política social se implementa en áreas específicas para compensar la sectorización que genera la globalización, pero sin cubrir a todo el territorio, en particular a las zonas alejadas del desarrollo, por lo que están al margen del beneficio social.

En consecuencia, el clientelismo político como la apertura comercial manifiesta apreciación restringida del territorio, al contemplar a las áreas de ventaja económica y política que se definen como generadoras de capital y de transacciones comerciales. Por ende, los territorios que carecen de atractivos, presentan mayores desigualdades económicas en comparación con los territorios que mantienen condiciones de productividad. Este contraste se manifiesta entre la Ciudad de México y Oaxaca, donde la primera tiene altos rendimientos porque concentra desarrollo y crecimiento económico, mientras que la segunda, está alejada del progreso porque carece de vínculos socioterritoriales para incorporarla a la dinámica nacional.

2. 1. 2 Orientación estratégica de los programas sociales

La marginación es una problemática social que atiende directamente la estructura gubernamental. Su atención varía en función del escenario político-económico nacional, así como del panorama internacional en el tiempo-espacio. En este sentido, la marginación tiene que adaptarse de manera continua a la estrategia que genera cada administración sexenal. La estrategia de cada gobierno establece decisiones, directrices, programas sociales y operatividad más convenientes para subsanar la marginación. En otras palabras, la estrategia es la forma como los actores, en especial, el gobierno ejecuta la política social a través de los programas sociales en el territorio (Aguilar Villanueva, L. 2000:63).

En esta lógica, se pretende analizar el alcance y los cambios operativos de los programas implementados desde los años setenta hasta la actualidad. Destaca, el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (Pider), en el contexto del estado

benefactor, como el primer programa que atiende los indicios de la marginación. Posteriormente, bajo el Estado neoliberal se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), puente articulador entre política social y demandas sociales. Actualmente, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, establece el desarrollo humano y la organización comunitaria para atender el problema de la marginación, asimismo absorbe lineamientos y recursos financieros que determinan los organismos multilaterales.

En el cuadro 2.2 se identifican las características más generales de los programas sociales: objetivo, delimitación territorial, financiamiento, beneficiarios y acciones, porque aún con el transcurso del tiempo, son los rasgos más significativos, permanentes y comparables de cada programa. Muestran la orientación territorial y los principales cambios que enfrentan después de la transición económica.

Cuadro 2.2. Configuración estratégica de los programas sociales

	Benefactor	Neoliberal	
Programa Social	PIDER 1973-1982	PRONASOL 1988-1994	OPORTUNIDADES 2002
Objetivo	Atender primeras manifestaciones de la marginación.	Combatir marginación y descentralizar las actividades económicas.	Incentivar las capacidades de las personas que viven en marginación.
División territorial	Microregiones rurales pobladas entre 500 y 2500 habitantes.	Localidades rurales y urbanas.	Estrategia microregiones con alto grado de marginación.
Financiamiento	Gobierno federal a través de industrialización y petróleo.	Gobierno federal e iniciativa privada.	BM, FMI, BID y gobierno federal.
Beneficiarios	Productores en pequeño que no poseen medios de producción, ni créditos para cultivar.	Grupos sociales que padecen marginación en territorios rurales y urbanos.	Familias que viven en pobreza extrema, niños con desnutrición y mujeres embarazadas.
Acciones	Construcción de obras de irrigación, infraestructura física y fomento a la producción agrícola en pequeño.	Construcción de infraestructura social básica	Reglas de operación, enfoque de género y participación comunitaria en el desarrollo de las actividades del programa.

Fuente: Elaboración propia con base en Coplamar 1985, Pronasol 1989-1994 y Oportunidades 2002-2003.

El Pronasol, se caracteriza por ser el primer programa que surge del neoliberalismo. A comparación de los demás, diseña una nueva estrategia operativa que consiste en descentralizar las actividades económicas y focalizar los recursos sociales dirigidos a las entidades federativas con mayor marginación. Por su parte, Oportunidades perpetúa el perfil de la focalización por medio de las reglas de operación que definen los requisitos que deben cubrir las personas para demostrar su carencia social y de esta

manera, acceder al programa. Como se puede ver, entre cada programa existen diferencias significativas, las cuales se señalan a continuación.

Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider)

El crecimiento de las desigualdades regionales manifiestas en el territorio a través de la marginación, principalmente en los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca durante los años setenta, llevó al Estado a construir programas sociales para asistir dicha problemática (Coplamar, 1989:39). El primer programa que se diseñó fue el Pider, cuya propuesta, consistió en beneficiar a los productores del campo mediante créditos, infraestructura, asistencia técnica, comercialización y almacenaje a cargo de técnicos del gobierno federal. Asimismo, el gobierno se organizó con la banca de desarrollo para apoyar las inversiones locales de los productores (empleo productivo y aumento de precios agrícolas).

Su operatividad la enfocó a localidades de 500 y 2500 habitantes con aislamiento, dispersión y mínimos niveles de subsistencia. En principio, diversificó los recursos del programa¹⁴ en las regiones más atrasadas: 70% para inversión productiva como construcción de obras de irrigación para el uso de tierras de temporal, 20% para obras de infraestructura de apoyo productivo, así como construcción de caminos rurales, y 10% para acciones compensatorias (bienes y servicios), agua entubada, educación y salud. El financiamiento del programa se realizó por las aportaciones de la industria en conjunto con los ingresos del petróleo.

Sin embargo, el programa no culminó sus objetivos debido a diferentes obstáculos operativos: a) la banca de desarrollo apoyó más la inversión de la producción comercial que la de autoconsumo, ya que significó mayor rentabilidad para el proceso productivo, situación que benefició a grandes productores, b) la distribución de los recursos se sujetó al condicionamiento político que implicó la administración de grupos del poder local, cuya intervención, en ocasiones imposibilitó la asignación del programa en las áreas marginadas, y c) el gobierno utilizó al programa, como favorecedor del mecanismo

¹⁴ Para 1981 el programa cubrió a 133 microregiones que significó el 54% de la superficie nacional con 1117 municipios (45% del total de municipios del país) donde habitaban 7.5 millones de personas (10% de la población total) (Coplamar, 1989:58).

electoral al percatarse de la cobertura geográfica lograda y la simpatía que los beneficiados sentían por el régimen político (Meseguer, X. 1997:215).

El programa tuvo concentración y centralización de recursos. Ello dificultó la fluidez operativa del Pider. En consecuencia, no desapareció la marginación, se mantuvo. Lo rescatable es el conocimiento, para establecer programas en años posteriores, ya que estableció un escenario social y lineamientos principales (cobertura territorial, propósito, acciones y beneficiarios) para abordar este fenómeno. Además, promovió la coordinación institucional entre las dependencias del gobierno federal y las entidades federativas.

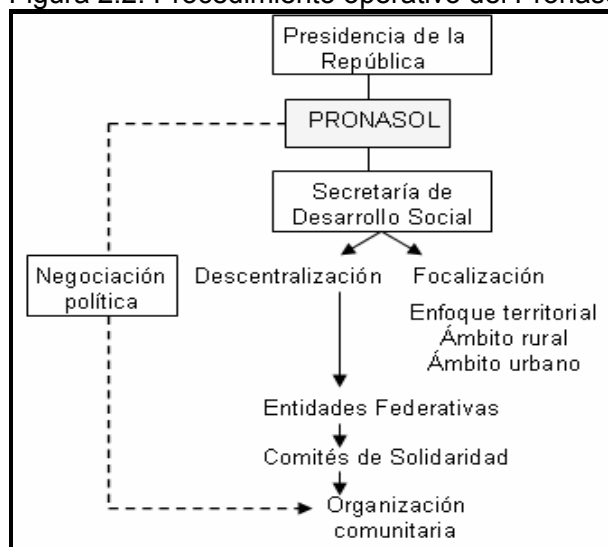
Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Al comparar los datos sobre marginación que presenta Conapo, del período 1970-1990, la mitad de las entidades federativas manifiestan continuidad e incremento de la marginación. Chiapas, Guerrero y Oaxaca, son estados que ocupan los primeros lugares en cuanto a esta problemática, mientras que Distrito Federal y Nuevo León presentan marginación muy baja (Conapo, 2001:17). Las entidades con menor marginación son aquellas donde se localizan las ciudades principales y los corredores de transporte más importantes (región centro-norte). A partir ellos, se estimula la especialización económica, financiera y el intercambio comercial a escala nacional e internacional. Mientras en la porción sur del territorio mexicano es más consistente la marginación, producto del escaso desarrollo.

Bajo este contexto, la administración gubernamental 1988-1994 enfrentó la desigualdad socioeconómica del territorio. La propuesta para mejorar esta situación, fue el Pronasol, cuya estrategia consistió en combatir la marginación a partir de dos grandes rubros: a) infraestructura social básica (desarrollo regional y apoyo a la producción) y b) bienestar social (educación, salud y alimentación) dirigida prioritariamente a los sectores sociales marginados donde coexistían trabajadores con pocos recursos, grupos populares urbanos, campesinos e indígenas que no satisfacían los mínimos de bienestar. La forma operativa de este programa, contempló la delimitación territorial y la ejecución de criterios de focalización y descentralización.

La focalización permitió el diseño microrregional y promovió la participación comunitaria en la construcción de las obras, condición favorable para la administración del gasto social, que obtuvo mayor impacto a menor precio por la mano de obra que participó sin recibir pago (cuya satisfacción fue sentirse parte del proyecto) (Dresser, 1997:28). La descentralización se concibió como medio de corresponsabilidad entre Federación y Estados, para aplicar el programa. En principio, la estrategia operativa del Pronasol (Figura 2.2) mostró avances al incluir la planeación territorial (regiones prioritarias o con mayor marginación y participación activa de la sociedad organizada).

Figura 2.2. Procedimiento operativo del Pronasol



Fuente: Elaboración propia.

Esta orientación se opacó por la visión clientelar impuesta sobre los intereses operativos, donde la implementación del programa tuvo tendencia centralista y distribución vertical. Por otro lado, la distribución territorial del programa se concentró en las regiones con pobreza media (marginación baja), territorios con capacidad económica y oposición electoral, así como capacidad de organización para solicitar beneficios del programa (Preciado, J. 1997:295). En el resto del territorio concedió recursos en menor proporción. Además, la descentralización no se alcanzó en su totalidad porque se restringió la corresponsabilidad federal-estatal en el proceso operativo del programa, ya que el gobierno federal vigiló y aplicó la distribución social en las entidades federativas.

Esta restricción fue consecuencia del desfase de la administración pública federal con respecto a la estatal. La primera, adquirió innovaciones operativas con base en la

reforma administrativa, en tanto la segunda, conservó el procedimiento dependiente con respecto a las decisiones del gobierno federal. El cambio administrativo que adopta la Federación llega de manera pausada a la administración estatal, por ende, la transformación de la estructura operativa de los Estados difiere con respecto al centro. Esta operatividad generó discrepancias al implementar el programa, principalmente en la gestión de recursos. En esta línea, Oaxaca acató las disposiciones administrativas, operativas y sociales impuestas desde el centro.

Esto muestra, la inexistencia de correspondencia entre territorio, marginación y programa social, ya que continúa el procedimiento vertical, donde el gobierno federal es el actor principal en la toma de decisiones, la asignación de recursos e implementación del Pronasol. Como resultado, este programa sólo funcionó como mitigador de las necesidades sociales a corto plazo porque al término del período gubernamental prácticamente desapareció. Al mismo tiempo, la descentralización como medio de distribución efectiva de recursos, fue supeditada al condicionamiento político. Por ello, la atención a la marginación depende del grado de politización que detenta el territorio (Gordon, S. 1998:258). Esto lleva a que la marginación se vuelva una situación congénita para la población porque en buena medida, la marginación rural se traslada a las áreas urbanas donde los índices de marginación aumentan cotidianamente.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El programa Oportunidades es una estrategia del gobierno federal. A diferencia de los programas anteriores, considera que para avanzar en la problemática de la marginación, es necesario fomentar el desarrollo humano por medio de mecanismos que doten a los grupos sociales vulnerables de activos productivos generadores de ingresos como educación, salud, vivienda, entre otros, que permitan acceder a oportunidades (empleo) de progreso social.¹⁵ Para alcanzar esta meta, establece dos criterios: enfoque de género y reglas de operación.

La característica principal de Oportunidades es que resulta de una política de cooperación internacional. En principio, toma la idea de desarrollo humano, propuesta

¹⁵ En la instrumentación de Oportunidades, participan de manera coordinada la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los gobiernos estatales y municipales (Székely, M. 2004:33).

por el PNUD, la cual considera el desarrollo social en función de tres líneas prioritarias: salud, educación y nutrición, aunado a la distribución equitativa del ingreso y la política económica de crecimiento. Posteriormente, los objetivos de combate a la marginación se guían por el enfoque de género, aportación hecha por BM, y por el financiamiento multilateral. Esto genera la distribución sectorial del programa.

Finalmente, incorpora en su operatividad seis principios establecidos a nivel mundial: a) equidad, trato justo para las personas, así como asegurar el beneficio del programa por medio de acciones selectivas en función de la población vulnerable, b) corresponsabilidad entre las escalas de gobierno (federal, estatal y municipal) y la sociedad, así como reciprocidad entre los beneficiarios y el programa, c) cohesión social, para acceder al programa, d) transparencia, establece mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del impacto que logra el programa, seguidos por e) diversidad, y f) inclusión (Székely, M. 2004:34).

Estos principios rigen a los criterios operativos de Oportunidades: focalización, descentralización, enfoque de género, reglas de operación y organización comunitaria. La focalización administra la asignación social, el financiamiento de los organismos multilaterales, el impacto costo-beneficio y la selección de beneficiarios con base en las características socioeconómicas de los hogares. La focalización también promueve la delimitación de microregiones con alta marginación (ámbito rural) y ciudades con dicha problemática (ámbito urbano), para que lleguen los recursos a la población marginada. Una vez localizadas las comunidades marginadas, el programa se apoya en el enfoque de género (participación activa de la mujer) en la administración de beneficios.

Por su parte, las reglas de operación señalan institucionalmente los requisitos que deben cubrir la persona u hogar para demostrar su marginación y acceder al programa. La justificación gubernamental de estas reglas, consiste en legitimar el ejercicio del programa, la equidad en la distribución y la eficiencia administrativa del financiamiento internacional. La participación comunitaria, se utiliza para ejecutar labores competentes a una microregión y como mecanismo para que el marginado, con base en el esfuerzo propio pueda sobresalir de su precariedad.

A pesar de los criterios que rigen a Oportunidades, persiste el procedimiento selectivo, bajo el cual, se identifican las microregiones, después las comunidades y ciudades, y posteriormente, con base en una encuesta socioeconómica se elige a los hogares. Esta distribución es desigual, debido a que, en el medio rural se dirige a comunidades rurales con cierta infraestructura social (clínicas y escuelas) e interconexión con algún municipio que posee perfil urbano (sistema bancario y telefonía), puesto que la transferencia del apoyo monetario se realiza mediante tarjetas bancarias. Automáticamente, el resto del territorio marginado está al margen de la asistencia. Este programa tampoco revierte la marginación porque presenta ambivalencia entre el objetivo y sus mecanismos operativos que imposibilitan la atención real a esta problemática. La principal desventaja que tiene Oportunidades para combatir la marginación, es su carácter selectivo.

Como se puede observar, los programas sociales se diseñan a corto plazo para compensar los efectos producidos por las discrepancias económico-regionales. Asimismo, están sujetos al condicionamiento político nacional e internacional de cada administración sexenal que aborda bajo enfoques diferentes la problemática de la marginación. Por tanto, el programa social que se anuncia como solución, sólo se convierte en una forma de administración-control de la situación social para que no se desborde en conflictos sociales (Peters, 1999: 515). En el caso del Pider, su objetivo se centró en los indicios de la marginación, a diferencia del Pronasol que consideró la construcción de infraestructura social básica como piedra angular del combate a la marginación, y finalmente, Oportunidades, donde el individuo por esfuerzo propio y con apoyo del programa tiene que revertir su condición de marginado.

Esta diferencia de objetivos genera la discontinuidad de los programas y la aparición de otros. La única relación existente entre ellos, es su intervención como paliativos que controlan, pero no modifican el incremento de la marginación, y carecen de medidas preventivas para evitar que el resto de la población caiga en dicha situación. En consecuencia, los programas sociales se identifican como atenuantes para compensar las desigualdades que provoca la transición económica, ya que tampoco se percibe una vinculación plena de la implementación federal con la estatal, a pesar de existir la descentralización como mecanismo principal de la asignación social. Por consiguiente, persiste la estructura del poder político-económico sobre el territorio.

2. 2 Análisis de la política social en la vinculación federal-estatal

2. 2. 1 Aplicación de Pronasol y Oportunidades

La política social cumple la función de atender las condiciones de marginación y funge como el medio de vinculación entre gobierno federal y estatal para atender la cuestión social. Sin embargo, la delimitación de áreas geográficas con mayor marginación, el establecimiento de programas prioritarios, la asignación de recursos y la descentralización operativa, proviene directamente del ámbito federal, siendo el ámbito estatal la parte que acata dichas disposiciones. En este sentido, el gobierno federal apoya al estatal mediante la transferencia de presupuesto e implementación de los programas sociales, que llegan en forma de subsidios o recursos a las regiones donde hay presencia de marginación, con la intención de subsanar esta problemática en estados como Oaxaca.

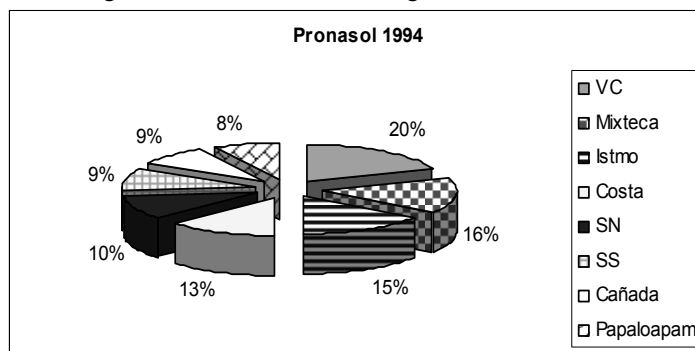
La marginación oaxaqueña construye un contexto de vulnerabilidad social que se intensifica a partir de la relación política entre gobierno federal y estatal. Ambos dirigen la acción social hacia los mal llamados vértices estratégicos (municipios) dentro de cada región. La vulnerabilidad social significa que cada vez, se debilita la condición socioeconómica tanto del territorio como de la población (carencia de servicios básicos y discriminación social que padecen los grupos marginados). Esta vulnerabilidad es consistente en las regiones con menor capacidad de respuesta ante el desarrollo: Cañada, Sierra Norte y Sierra Sur y Mixteca.

Esta vulnerabilidad social muestra que la intervención de los programas sociales en la entidad oaxaqueña, manifiestan discontinuidad entre los objetivos, distribución de recursos y zonas geográficas de interés, debido a que, cumplen una función asistencialista en el corto plazo, sin revertir las condiciones de marginación de las regiones oaxaqueñas, las cuales mantienen alta marginación. En Oaxaca, los programas sociales federales más representativos son Pronasol y Oportunidades.

El primero, durante el período 1988-1994 tuvo aportación de casi tres millones de pesos: 74.3% fue rubro federal y 25.7% estatal. Esta inversión se distribuyó en las vertientes de solidaridad: bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional. La figura 3.2 señala la distribución jerárquica del Pronasol. La región con mayor asignación

fue Valles centrales, en tanto, Papaloapam tuvo menor participación del programa. Se tomó en consideración el año 1994, porque en el transcurso del período, la asignación anual de recursos por región, no mostró grandes variaciones. La media aritmética indica que los montos se distribuyeron de la siguiente manera: Mixteca 15.6%, Cañada 7.3%, Papaloapam 6.6%, Sierra Norte 8.6%, Valles Centrales 17.3%, Sierra Sur 8.3%, Costa 13% e Istmo 15.3%.

Figura 3.2. Distribución regional del Pronasol

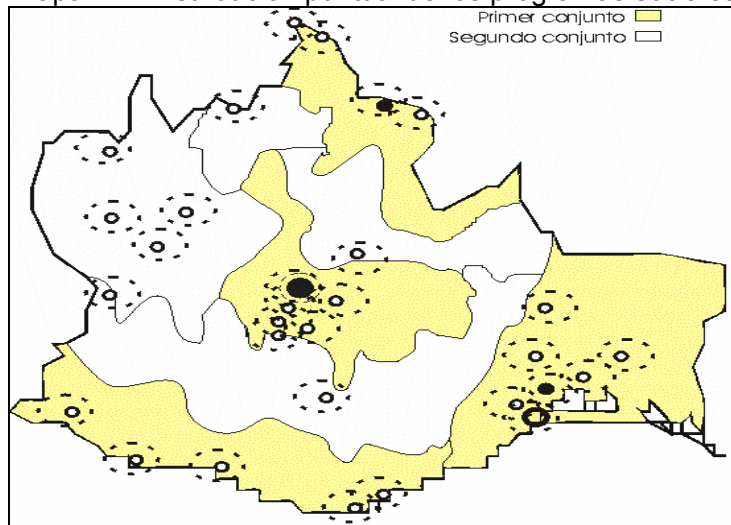


Fuente: Elaboración propia con base en Anuario Estadístico 1994.

Al territorializar la distribución regional del programa, se percibe una división territorial, bajo la cual, las regiones tienen asignación puntual de recursos en función de ejes articuladores, enclaves, centros urbanos y áreas autóctonas generadoras de participación económica. Las regiones con mayor dispersión rural, marginación e indigenismo tienen porcentaje bajo de asignación.

De este modo, el territorio oaxaqueño se delimitó en dos conjuntos: a) regiones con capacidad económica como Valles Centrales, tiene enclave regional, Mixteca con alta marginación, pero cuenta con ejes carreteros importantes, Istmo, región importante por la actividad petrolera e intercambio comercial, y la Costa por su área turística. En el segundo conjunto se localizan b) regiones con poco desarrollo: Sierra Norte, Sierra Sur y Cañada, cuya población en su totalidad es indígena y viven en precariedad social (analfabetismo, desnutrición, migración, dispersión e incomunicación), con excepción de Papaloapam, región dinámica (Mapa 1.2). Esta delimitación territorial favorece al primer conjunto donde se localizan los centros urbanos de mayor importancia.

Mapa 1.2. Distribución puntual de los programas sociales



Fuente: Elaboración propia

Para el año 2000, la acción de la política social se rige por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que brinda cobertura nacional, bajo la estrategia de microregiones. Esta estrategia crea Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) para incentivar los territorios con posibilidades de aumentar su infraestructura y circuitos de producción-consumo. El requisito necesario, es la proximidad de las comunidades con respecto a zonas de competencia o lugares urbanos porque solo de esta manera, puede existir cierta correspondencia entre ruralidad-urbanidad.¹⁶

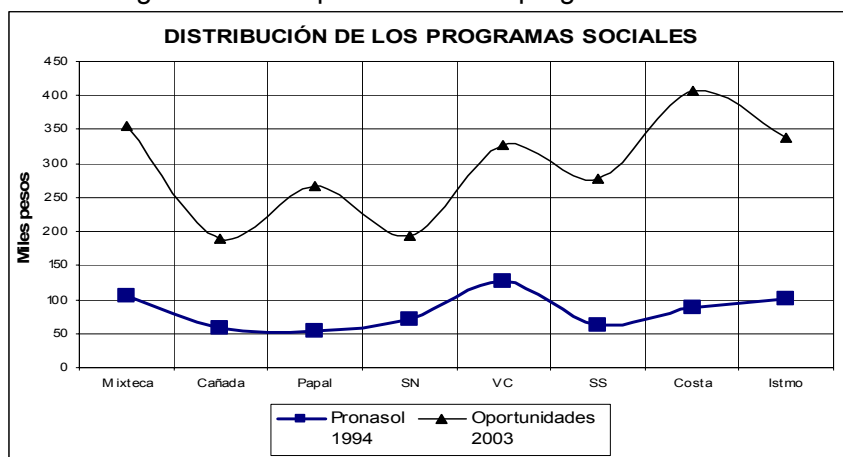
Este programa invirtió en Oaxaca, durante el período 2000-2003, \$5,282,500.00, monto que se distribuyó en las regiones oaxaqueñas. Con Oportunidades, la asignación de recursos en comparación con Pronasol tiene algunas modificaciones: la distribución porcentual para Mixteca 14.6%, Sierra Norte 7%, Valles Centrales 12% e Istmo disminuyó 12%, mientras que, aumentó para Cañada 8%, Papaloapam 13.3%, Sierra Sur 13% y Costa 20.33%. Sin embargo, orienta su operatividad bajo la misma estrategia que en su momento utilizó el Pronasol (delimitación de dos conjuntos de regiones), con la diferencia que los recursos financieros para abatir la marginación, se complementan con la aportación del Ramo 33 “Aportaciones para el Estado y Municipios” y el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento del Estado.¹⁷

¹⁶ Para el año 2000, se instalaron 156 CEC en principales puntos de las 75 microregiones oaxaqueñas señaladas en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004.

¹⁷ El Programa de Apoyos para el Fortalecimiento del Estado inició su operación a partir del año 2000 y su objetivo es apoyar el saneamiento financiero, el sistema de pensiones y la inversión en infraestructura del estado.

En la figura 4.2 se muestra una tendencia comparativa de las aportaciones de cada programa social federal durante un año determinado. Se observa que, con el transcurso del tiempo, el Programa Oportunidades tiene mayor inversión de recursos para este Estado, siendo la Costa y la Mixteca las regiones que reciben mayores aportaciones. La distribución de estos recursos se dio a través de los rubros de educación, salud y alimentación.

Figura 4.2. Comparación de los programas sociales



Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos 1994 y 2003.

No obstante, la distribución de ambos programas es puntual porque no contempla al territorio en su totalidad, sino que se dirige a los espacios geográficos más sobresalientes (municipios) y su radio de influencia al interior de las regiones, ya que la asistencia social tiene forma regional. La canalización de recursos responde a la delimitación y asignación regional que determina la perspectiva gubernamental.

Se percibe que cada programa social, así como la asignación social varía según los lineamientos de la política social en cada período. Por ello, las políticas sociales que se apliquen en Oaxaca, deben generar mecanismos que aseguren la continuidad a largo plazo, la identificación del territorio marginado para brindar mayor prioridad y la vinculación de la parte social con la económica, monetaria, territorial e industrial, para que en conjunto se alcancen las metas previamente establecidas. Es insuficiente aplicar políticas que doten de infraestructura básica y productiva al territorio oaxaqueño cercano a áreas urbanas, si no existe cimentación entre regiones vulnerables y un entorno socioeconómico favorable que permita a cada región salir de su precariedad.

2. 2. 2 Correspondencia federal-estatal ante la marginación oaxaqueña

En atención a la marginación oaxaqueña, el gobierno federal y estatal estimulan políticas de desarrollo (sector manufacturero, maquilador, forestal, pesquero, ecoturismo y medio ambiente). En esta línea, apoyan programas gubernamentales como el corredor carretero Oaxaca-Istmo-Huatulco, el Programa de Desarrollo Integral para el Istmo de Tehuantepec y el Plan Puebla Panamá, así como programas estatales para detonar la integración de esta entidad al desarrollo nacional y al mercado mundial, con la intención de instalar industrias, generar empleos y mejorar la precariedad social.

Para alcanzar este propósito, existe la vinculación Federación-Estado que rige las acciones sobre el territorio, en este caso oaxaqueño. Esta vinculación la regula el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), que funciona como organismo público descentralizado, encargado de distribuir regionalmente el presupuesto federal¹⁸ asignado para diferentes rubros (desarrollo regional y urbano, desarrollo social, infraestructura básica, entre otros) en la entidad oaxaqueña. El Coplade tiene como función descentralizar las acciones, recursos y estrategias provenientes del ámbito federal hacia el estatal.

En consecuencia, implementa en el Estado, resoluciones administrativas, políticas, económicas, financieras y sociales provenientes del gobierno federal. También aplica planes globales, sectoriales y estatales, coordina la colaboración del sector privado, público y social para la inversión en proyectos estratégicos para el desarrollo del Estado, siendo su función principal potenciar el desarrollo económico y social¹⁹ (Coplade, 2000). Este comité también pretende vincular a Oaxaca con el cambio estructural. En esta articulación participan diversos actores locales, estatales, nacionales e internacionales, por lo que inicia la apertura a las inversiones.

De este modo, para atender la marginación, la intervención del gobierno federal a través de programas sociales se complementa con la participación del gobierno estatal, el cual por medio del Programa Estatal de Desarrollo diseña líneas estratégicas para la atención de la marginación, en tanto la operatividad depende del Coplade. En este

¹⁸ Ver asignación presupuestal en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 1999 a 2003 y los Anuarios Estadísticos de INEGI 1998-2003.

¹⁹ En conjunto con Sedesol, distribuye la asignación social regional.

sentido, el gobierno estatal busca la atracción de inversiones internacionales (turismo, hotelería, entre otros) y el apoyo financiero de organismos financieros (BID y BM) con la intención de desarrollar actividades productivas, generar empleos e incorporar a las regiones marginadas al desarrollo económico-social.

Por un lado, la estrategia de la política estatal oaxaqueña del período 1998-2004 consistió en atraer inversiones para el desarrollo de actividades económicas, a través de dos programas prioritarios: Programa de Productividad y Competitividad para la Innovación y Desarrollo Tecnológico en Pesca y Acuicultura, y el Programa de Atracción de Empresas Manufactureras y Maquiladoras con el propósito de atraer inversiones y beneficios para este Estado, así como consolidar el desarrollo económico y tecnológico mediante la instalación de infraestructura (Coplade, 2000).

Por otro lado, los organismos internacionales financian la banca de desarrollo y diversos proyectos económico-regionales para generar mayor producción, industrialización y comercialización para el mercado interno y externo. El BID otorga recursos a Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), al Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), Fondo de Garantía y Fomento para Actividades Pesqueras (FOPECA) y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEX). Por su parte, el BM financia al Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y al BANCOMEX, entre otros (Ibid:2000). Otra de las actividades principales a desplegar en esta entidad, es el ecoturismo porque representa la entrada de divisas para mejorar el bienestar socioeconómico del territorio.

En consecuencia, la asistencia social que reciben las regiones oaxaqueñas responde a la intervención federal y estatal, así como la operatividad del Coplade y el financiamiento de organizaciones internacionales, que en su mayoría distribuyen los recursos y programas de desarrollo regional, en función de la localización geográfica de las regiones con ventajas económicas e influencia regional. Por consiguiente, las regiones con mayor marginación reciben escasa atención por parte de los programas regionales, los cuales son escasos (Barabas, A. y M. Bartolomé. 1990:64). Se aprecia que, la ejecución de programas regionales de desarrollo federal y estatal adolece de carácter equitativo en cuanto a la asignación de recursos sobre el territorio, condición que perpetúa la desigualdad socioeconómica al interior de las regiones.

Como respuesta, aparecen organizaciones civiles que brindan asesoría y apoyo técnico, y en menor proporción crean programas para atender casos de salud, desnutrición y defensa jurídica. La presencia de organizaciones no gubernamentales persigue el desarrollo integral del territorio y la adecuada retribución del ingreso. Una de las principales estrategias que utilizan es la creación de redes inter e intra regionales para abordar la cuestión social.²⁰ No obstante, la participación de dichas organizaciones es mínima porque carecen de vínculos estrechos con el gobierno para atacar el fenómeno de la marginación, por lo que atienden a regiones más vulnerables como la Sierra Norte y Sur, pero con mínima intervención.

A la par, en las regiones donde prevalecen la marginación y el indigenismo, la población tiende a organizarse mediante tequios, lazos consanguíneos y organizaciones locales de pequeños productores. La mayoría del territorio utiliza el tequio (guelaguetzas, gonzonas, dar la mano, entre otros.) como sistema de vida colectivo que permite relaciones no mercantiles de subsistencia, cooperación y redistribución para generar recursos colectivos que sustituyen al capital (Barabas A. y M. Bartolomé. 1990:65). Otra forma de organización son las redes locales de indígenas, campesinos y pequeños productores que buscan generar, consolidar y distribuir alternativas viables de desarrollo para mitigar las condiciones de marginación. Estas redes funcionan como organizaciones que atraen a los sectores más vulnerables para incentivar el campo.²¹

A pesar de los esfuerzos para superar la marginación oaxaqueña, todavía se carece de grandes avances, posiblemente porque hasta el momento no existe la articulación plena entre las acciones del gobierno, los grupos locales y las organizaciones civiles, ya que cada uno trabaja por separado. Aún con la existencia de programas de desarrollo económico, éstos se rigen por el carácter sectorial y el enfoque comercial, por ende, las inversiones se concentran en las regiones con potencial económico. Esto rezaga al territorio con marginación, favorece la carencia de infraestructura y comunicaciones para explotar y trasladar los incentivos productivos.

²⁰ Fundación Comunitaria A. C., Fondo de la Paz, Centro de Ayuda Familiar, proyecto BAMBI, entre otros.

²¹ Unión de Comunidades de la Región del Istmo (UCIRI), Productores de Santa María Chilchotla, Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca, Indígenas de la Zona Norte del Istmo, Servicios del Pueblo Mixe, Iniciativa Fomcafé y la Coordinadora Estatal de Productores de Café.

Por eso, las regiones con rezago económico dependen de la acción directa del gobierno a través de la política social, sin embargo, este beneficio es limitado. En este sentido, gobierno federal y estatal deben incentivar la potencialidad de las regiones productivas del Estado y descentralizar los recursos (actividades económicas e industriales), para que este potencial fluya a las regiones con mayor atraso y bajo esta línea impulsar la reproducción del sistema económico regional.

Por otro lado, la participación del gobierno estatal es mínima porque sus decisiones además de contemplar las condiciones de precariedad social del territorio oaxaqueño, también observan las disposiciones federales para la generación del desarrollo económico, como la competitividad y la instalación de inversiones internacionales. Como resultado, el interés del gobierno estatal se centra en incentivar a las regiones que poseen enclaves urbanos, industriales y turísticos, así como lugares estratégicos al interior de las regiones, mientras segrega a otras regiones. Por consiguiente, la injerencia federal sobre la estatal genera la continuidad de la marginación oaxaqueña, ya que se anteponen intereses económicos sobre los sociales.

2. 3 El continuum de la marginación en Oaxaca

2. 3. 1 El carácter latente de la marginación oaxaqueña

La marginación es un fenómeno constante que se construye por diversas características: concentración económica, bajos ingresos, escasez de rutas de articulación, dispersión rural, entre otros. Para situarla política y administrativamente es necesario identificar el contexto que favorece la continuidad de esta marginación. Se considera que, la forma ideológica del gobierno expresada como condicionamiento político, generó el aumento de la marginación porque condicionó desde una perspectiva vertical, selectiva y centralista, la atención operativa que recibió este proceso. En este sentido, la ideología política y la operatividad sobre el territorio, mantienen el carácter latente de la marginación.

En principio, el condicionamiento político de la fase benefactora, generó la deformación socioeconómica, ya que al regular las decisiones económicas, administrativas, políticas y sociales, facilitó el desarrollo de algunos territorios y disminuyó el alcance de otros (Gortari, H. y A. Ziccardi. 1998:213). La forma operativa,

concibió una red formada por tramas políticas, definidas como la relación que existió entre gobierno-sindicatos-obreros, cuya finalidad consistió en perpetuar la representación del partido hegemónico mediante la aceptación de la sociedad, la cual recibió satisfactores económicos como aliciente para apoyar las decisiones gubernamentales. Esta estrategia se utilizó para mantener el control sobre el proceso político.

Por su parte, los sindicatos funcionaron como intermediarios entre las disposiciones gubernamentales, los grupos sociales y el territorio. Los sindicatos tuvieron mayor participación en la ciudad de México y zona metropolitana, capitales estatales y ciudades con participación del sector obrero, ya que las tramas políticas se encaminaron a la clase trabajadora asalariada, en especial obreros y grupos populares urbanos que fueron parte de algún sindicato. La operatividad de las tramas políticas fue selectiva y persiguió el crecimiento centro-periferia, condición que produjo jerarquía territorial porque los núcleos urbano-industriales ubicados en el centro y norte del país fueron más beneficiados en comparación con el Estado de Oaxaca, que es altamente rural.

El tejido de las tramas puntualizó la asistencia social en el territorio oaxaqueño, donde la participación política fue débil, por carecer de vínculos capaces de fortalecer la relación de las tramas. El funcionamiento político fue mínimo, consecuencia de la escasa industrialización, por ende, fue mínima la afiliación del sector obrero con los sindicatos. Sólo algunos municipios como Salina Cruz, Tuxtepec y Oaxaca de Juárez, entre los principales, entraron a la dinámica de las tramas. De esta manera, al interior del estado, el intervencionismo fue puntual y estableció la jerarquía territorial (ámbito urbano y ámbito rural) con el proceso de concentración económica y constante marginación.

Con la transición neoliberal, se debilitan las tramas políticas para dar paso a la negociación directa entre gobierno-territorio-población. Esta negociación se da con base en las necesidades sociales y la respuesta social para con la representación gubernamental (Farfán, G. 1997:55). Se traduce como capacidad de organización comunitaria para participar en la construcción social en función del apoyo gubernamental que se dio por medio de Pronasol. Bajo esta modalidad, se establece que los sectores sociales a través del proceso de organización, selección y participación generen por sí mismos los mecanismos para acceder al beneficio social. No obstante, esta negociación también posee carácter vertical, el cual pone énfasis en zonas competitivas

representantes del control sobre el proceso político, ya que al ser lugares con concentración demográfica proporcionan gran número de adeptos a favor del gobierno.

En Oaxaca, llegan las acciones sociales de forma parcial porque la población oaxaqueña en su mayoría, desconoce los mecanismos para organizarse y solicitar asistencia social, aún cuando en el territorio se organizan para soportar las adversidades socioeconómicas. Esto también se explica en función de la organización política que detenta esta entidad, al poseer dos tipos de representación: sistema de partidos políticos y sistema de usos y costumbres, que en cierta forma, influyen en la capacidad de organización de la población.

El *sistema de partidos políticos* aunque tiene menor representatividad política en esta entidad, si tiene orden trascendental al regir a los territorios que conforman el sistema urbano principal y el subsistema regional, con capacidad económica, industrial y demográfica para atraer el interés de la clase política. En el cuadro 3.2 se muestra que de los 570 municipios, para el año 2000, sólo 143 se rigen por el sistema de partidos políticos, es decir, el 25% del territorio utiliza este mecanismo, mientras el otro 75%, es partícipe del sistema de usos y costumbres. Esto demuestra que por cada 2 municipios de titularidad partidista existen 8 por el sistema de cargos.

Cuadro 3.2. Representatividad política en Oaxaca en el año 2000.

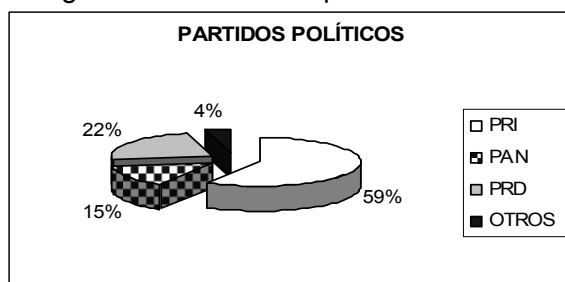
Región	Número municipios	Filiación Política					
		Usos y Costumbres por municipio	Sistema de Partidos Políticos por municipio				
			Mpio	PRI	PAN	PRD	Otros
Mixteca	155	124	31	19	5	7	-
Cañada	45	35	10	7	-	3	-
Papaloapam	20	7	13	6	4	1	2
Sierra Norte	68	67	1	1	-	-	-
Valles Centrales	121	96	25	16	2	4	3
Sierra Sur	70	60	10	7	2	1	-
Istmo	41	12	29	14	3	11	1
Costa	50	26	24	14	5	5	-
Total	570	427	143	84	21	32	6

Fuente: Elaboración propia con base en Regionalización Política de Oaxaca 2000.

Tanto la representatividad partidista como los partidos políticos de oposición buscan penetrar estos territorios para consolidar su representación política y asegurar su perpetuación. Se colocan en ciudades coyunturales, que se unen a partir de las tres grandes rutas articuladoras y generan diversos apoyos para el desarrollo de estos

centros: Oaxaca de Juárez, Salina Cruz, Tuxtepec, Juchitán, Tehuantepec, Loma Bonita, Huajuapán, Pinotepa Nacional, Ixtepec, Matías Romero, Ocotlán y Miahuatlán, sin considerar al resto del territorio que detenta marginación, ya que se rigen por el sistema de cargos. Asimismo, la representación partidista se consolida en el marco de las tres fuerzas políticas más representativas de la nación: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). En la figura 5.2 se muestra que el PRI, es el partido con mayor presencia en el Estado.

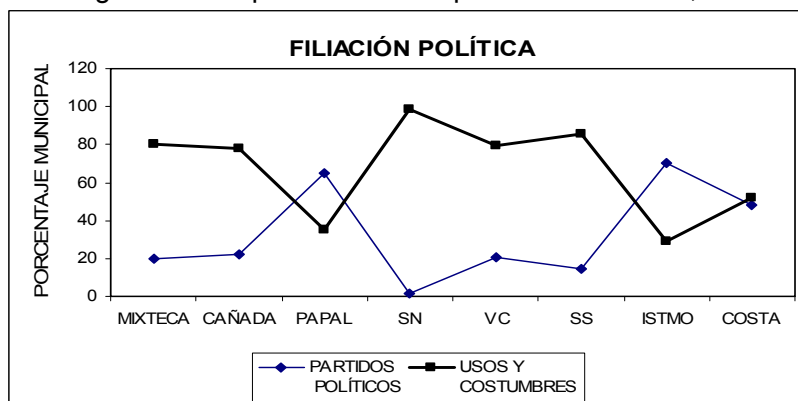
Figura 5.2. Tendencia política en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el *sistema de usos y costumbres* es la organización política predominante en el territorio oaxaqueño (Figura 6.2). Esta ordenación proviene desde la creación de la entidad, tiene carácter *cívico-religioso y tradicional* que permite la autogestión social y se manifiesta a través del sistema de cargos. Esta forma preserva la unidad, el respeto, la tolerancia y la participación en el territorio, a través de trabajos comunales, mayordomías o retribuciones monetarias individuales.

Figura 6.2. Representatividad política en Oaxaca, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en Regionalización Política de Oaxaca 2000.

Esto significa que no existe contienda política-electoral, ya que los representantes salen de la comunidad, elegidos por mayoría comunitaria, de acuerdo a cumplimientos hechos al interior, como conducta respetuosa y solidaria, cumplir con las mayordomías durante un año o más, entre otras labores. Las regiones con mayor representatividad por usos y costumbres son Mixteca, Cañada, Sierra Norte y Sierra Sur. Diversos actos, hechos económicos y familiares, se legitiman bajo esta forma, siempre que no se contrapongan a los dictámenes federativos. Este tipo de coexistencia no garantiza la armonía entre los individuos y el territorio, cuando en ocasiones, existen intereses particulares de por medio como manipulación, caciquismo y otros.

En consecuencia, el carácter vertical del condicionamiento político y su forma operativa, así como la organización política oaxaqueña favorecieron la marginación, ya que las regiones con representación por partidos, reciben mayores beneficios y tienen menor grado de marginación, a diferencia de las representadas por usos y costumbres donde predomina alto grado de marginación e indigenismo. Esta polaridad se percibe al comparar los datos que proporciona Conapo con respecto a la marginación oaxaqueña. En el cuadro 4.2 se muestra que durante las últimas tres décadas, la marginación mantiene su carácter constante en las ocho regiones: Mixteca, Cañada, Papaloapam, Sierra Norte, Sierra Sur, Valles Centrales, Istmo y Costa. No obstante, al interior de las regiones, algunos distritos modificaron su grado de marginación.

En 1970, Oaxaca tuvo índice de marginación de 1.55, que la colocó en el primer lugar de marginación a nivel nacional. En 1990, ocupó el segundo lugar con índice del 2.06, y en el 2000 tiene índice de 2.08, ello la ubica en el tercer lugar, en comparación con otras entidades como Chiapas y Guerrero. Este descenso no significa avance en las condiciones de vida de sus habitantes, ya que diversos estudios socioeconómicos²² demuestran que Oaxaca está por debajo del promedio nacional de índices de bienestar social, que no satisfacen requisitos mínimos de consumo alimenticio, salud y recreación.

²² Conapo-CNA (1993). Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal 1990. Índices de Desarrollo Humano 2000.

Cuadro 4.2. Continuidad y grado de marginación en la entidad oaxaqueña 1970-2000

REGIÓN	DISTRITO	No. MPIOs	GRADO DE MARGINACIÓN		
			1970	1990	2000
1. Mixteca	1. Coixtlahuaca	13	Alto	Alto	Alto
	2. Huajuapán	28	Alto	Alto	Alto
	3. Juchitán	07	Alto	Alto	Alto
	4. Nochistlán	32	Alto	Alto	Alto
	5. Silacayoapan	19	Alto	Alto	Alto
	6. Teposcolula	21	Alto	Alto	Alto
	7. Tlaxiaco	35	Muy Alto	Muy Alto	Alto
2. Cañada	8. Cuicatlán	20	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
	9. Teotitlán	25	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
3. Papaloapam	10. Choapam	06	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
	11. Tuxtepec	14	Alto	Alto	Alto
4. Sierra Norte	12. Ixtlán	26	Alto	Medio	Medio
	13. Mixe	17	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
	14. Villa Alta	25	Muy Alto	Alto	Alto
5. Valles Centrales	15. Centro	21	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Bajo
	16. Ejutla	13	Alto	Alto	Alto
	17. Etla	23	Alto	Bajo	Bajo
	18. Ocotlán	20	Alto	Alto	Alto
	19. Tlaxiaco	25	Alto	Alto	Alto
	20. Zaachila	06	Alto	Alto	Alto
	21. Zimatlán	13	Alto	Alto	Alto
6. Sierra Sur	22. Miahuatlán	32	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
	23. Putla	10	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
	24. Sola de Vega	16	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
	25. Yautepec	12	Muy Alto	Alto	Alto
7. Istmo	26. Juchitán	22	Medio	Medio	Medio
	27. Tehuantepec	19	Medio	Medio	Medio
8. Costa	28. Jamiltepec	24	Alto	Muy alto	Alto
	29. Juquila	12	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	30. Pochutla	14	Alto	Muy Alto	Muy Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo 1980, 1990 y 2000.

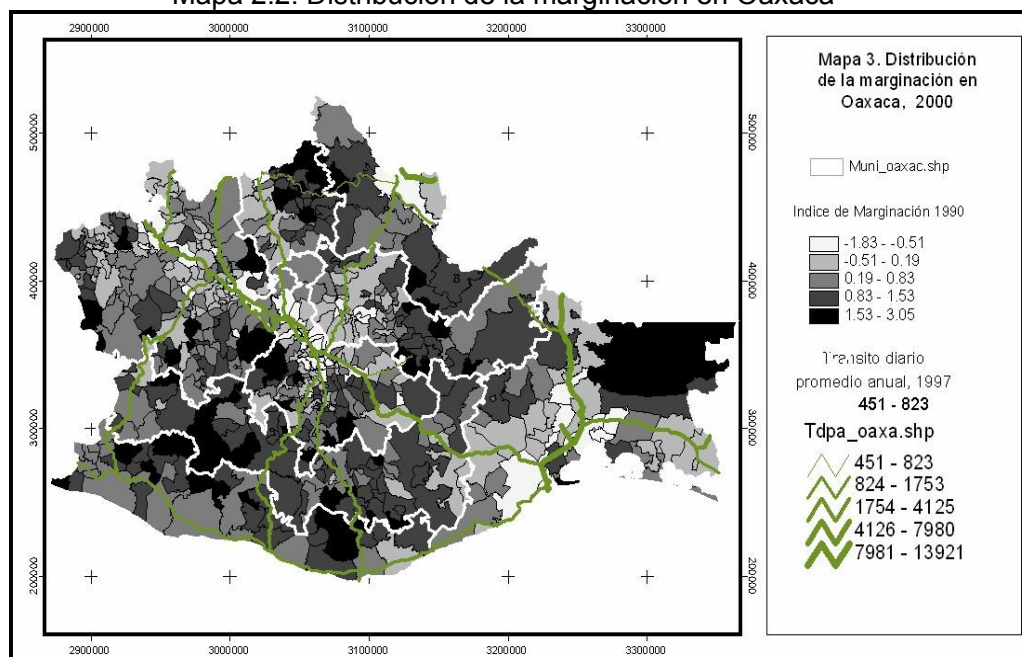
En el mapa 2.2 se aprecia que, la marginación se concentra en las porciones internas de las regiones donde no existe comunicación e infraestructura, debido a que están alejados del desarrollo económico y de las principales rutas de articulación, por lo tanto solo algunos municipios cuentan con media, baja y muy baja marginación: 32.6% de los municipios se encuentran en grado de marginación muy alto, 47.5% en marginación alta, 13.2% marginación media, 4.4% en grado bajo y tan sólo el 2.3% con grado de marginación muy bajo.

Las regiones con mayor marginación coinciden en tener sistema de usos y costumbres y población indígena. De los 3.3 millones de habitantes oaxaqueños, casi 1.4 millones son indígenas,²³ cuya persistencia y presencia histórica se fortalece con un sin

²³ Indígenas pertenecientes a uno de los 16 grupos etnolingüísticos: amuzgos, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcatéco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y el popoloca, lo que significa que 6 de cada 10 oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico (INEGI, 2000).

número de particularidades que afectan directa o indirectamente a este grupo: precariedad, discriminación, explotación y exclusión. Presentan cuadro alarmante de analfabetismo, desnutrición, aislamiento, mortalidad, carencia de bienes esenciales, insuficiencia de servicios básicos (agua entubada, drenaje, pavimentación, caminos, entre otros), falta de tierras, mínima incorporación al mercado laboral por falta de instrucción educativa y explotación por parte de grandes propietarios (INEGI, 2000).

Mapa 2.2. Distribución de la marginación en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con base en Conapo 2000.

Las regiones con mayor marginación coinciden en tener sistema de usos y costumbres y población indígena. De los 3.3 millones de habitantes oaxaqueños, casi 1.4 millones son indígenas,²⁴ cuya persistencia y presencia histórica se fortalece con un sin número de particularidades que afectan directa o indirectamente a este grupo: precariedad, discriminación, explotación y exclusión. Presentan cuadro alarmante de analfabetismo, desnutrición, aislamiento, mortalidad, carencia de bienes esenciales, insuficiencia de servicios básicos (agua entubada, drenaje, pavimentación, caminos, entre otros), falta de tierras, mínima incorporación al mercado laboral por falta de instrucción educativa y explotación por parte de grandes propietarios (INEGI, 2000).

²⁴ Indígenas pertenecientes a uno de los 16 grupos etnolingüísticos: amuzgos, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcatéco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y el popoloca, lo que significa que 6 de cada 10 oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico (INEGI, 2000).

La población indígena compuesta por diversas etnias se localiza en todo el Estado. Tiene mayor reproducción en las regiones Mixteca, Papaloapam, Cañada, Sierra Norte y Sierra Sur y mayor concentración económico-laboral en Valles centrales, Costa e Istmo. De este modo, las regiones con mayor presencia de población indígena son las mismas que presentan alta y muy alta marginación, por lo que se infiere la existencia de proporcionalidad entre marginación e indigenismo. En las regiones con algún nodo importante en el sistema urbano regional también existe presencia indígena, sin embargo, tienen mejor nivel de vida en comparación con los indígenas que habitan en áreas aisladas.

En este sentido, la proporcionalidad marginación-indigenismo que cubre más del 50% del territorio crea mayor segmentación política, en el interior de la entidad como con la Federación, debido a que, los pueblos indígenas se caracterizan por su perfil hermético, producto de condiciones precarias bajo las que se desenvuelven, y son dependientes de las decisiones político-económicas y la asignación social que generan el gobierno federal-estatal. Se puede decir que, la marginación es vista como reserva o capital político a la que se mantiene por medio de la asistencia social, ya que es la variable clave, a la cual recurren en períodos lectivos, tanto el gobierno federal como los partidos políticos.

De tal manera, el ejercicio puntual del intervencionismo político configuró la operatividad vertical y específica para asistir a los sectores sociales, a lo cual se suma la delimitación territorial, condición que prevalece actualmente. Esta operatividad se proporciona mediante los lazos políticos entre Federación-Estado-Territorio-Población. Sin embargo, esta relación se rompe cuando el territorio adolece de estímulos (alto grado de urbanización, industrialización y sector obrero) para sujetarse a la red política. Por consiguiente, en Oaxaca esta unión es mínima porque su territorio es altamente rural, y solo se consideran áreas próximas a zonas urbanas y mejor comunicadas.

En consecuencia, la carencia de respuesta económica del territorio con respecto a los intereses políticos y la lógica del desarrollo nacional, favorece el carácter latente de la marginación oaxaqueña, situación que detona el continuum de la misma. Esta continuidad resulta de la operatividad vertical y asistencialista sobre el territorio, así como de los indicadores territoriales como indigenismo, dispersión rural, organización política,

entre otros, que se suman a esta inconsistencia socioeconómica. La marginación también es puntual, ya que se mantiene en las áreas geográficas dispersas e históricamente aisladas del desarrollo, por ende, las regiones tienden a segregarse.

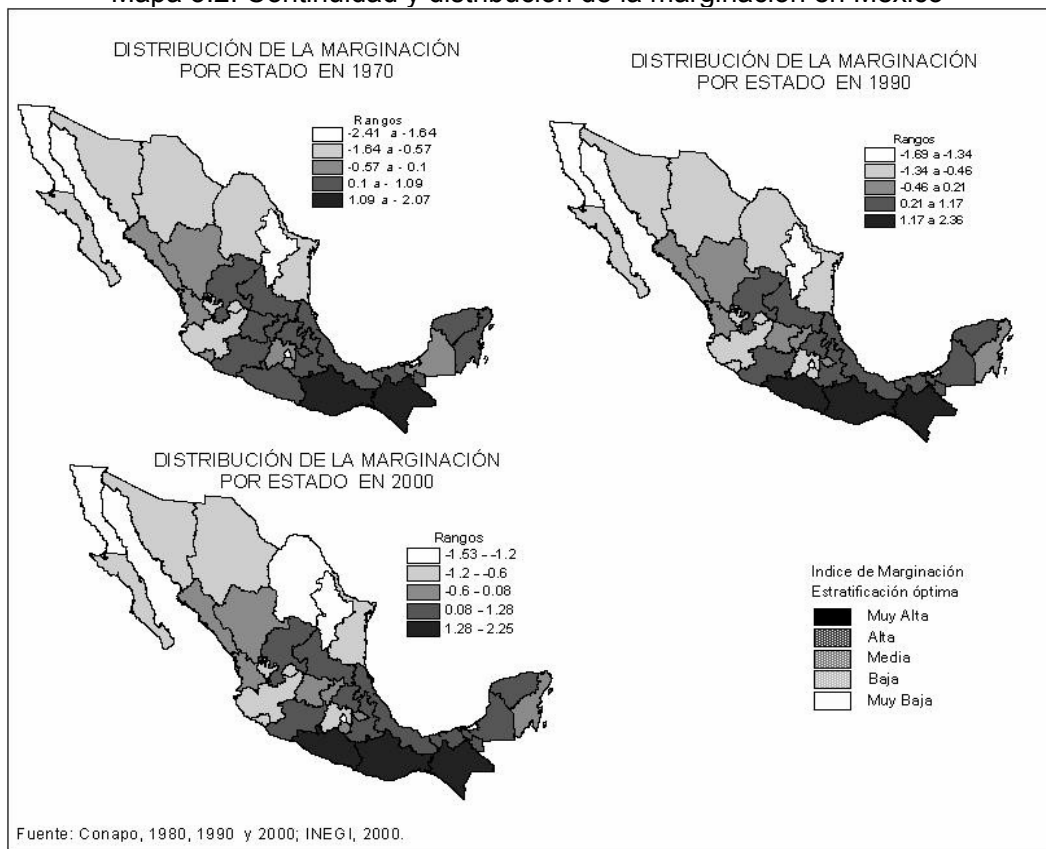
2. 3. 2 Rutas y articulación en la marginación oaxaqueña

La estructuración territorial de la República Mexicana depende de las grandes rutas de articulación, las cuales se configuraron en función de la relación económica con Estados Unidos. Las rutas determinan la heterogeneidad del territorio mexicano, donde los estados que comparten frontera con el país del norte tienen un proceso de desarrollo más avanzado. Por su parte el centro posee mayor especialización económica, así como transacciones comerciales a nivel mundial. Mientras la región sur, donde se ubica Oaxaca tiende a la dispersión dentro del proceso de desarrollo nacional, por consiguiente, favorece la concentración y continuidad de la marginación (Mapa 3.2).

Desde los años setenta, la región sur mantiene atraso socioeconómico, lo cual se demuestra con la continuidad de la marginación. Esta debilidad se explica en función de las grandes rutas de penetración que no integran a todo el territorio mexicano, solo a nodos y enclaves estratégicos, condición que se percibe en Oaxaca. La configuración de ejes de articulación durante el período prehispánico, determinó la construcción de los primeros caminos que concluyeron en la ciudad de México, factor que la convirtió en centro hegemónico del país (Camarena, M. 1982:31).

Con la penetración del ferrocarril a finales de 1800, el territorio se estructuró por grandes rutas, cuya orientación dependió de las relaciones comerciales y dependientes con Estados Unidos. Sobresalieron los ejes ferroviarios del centro del país y su articulación hacia la frontera norte, en tanto, la región sur quedó al margen del desarrollo por la falta de articulación de la red ferroviaria, ya que se construyeron ejes de menor importancia en esta zona. Esta infraestructura marcó la centralización política-económica, el crecimiento desigual del mercado interno, la orientación comercial dirigida al exterior y acentuó la separación entre norte y sur del país.

Mapa 3.2. Continuidad y distribución de la marginación en México



Históricamente, el norte estuvo aislado del desarrollo económico. Sin embargo, la frontera que comparte con el país del norte, influyó para el desplazamiento poblacional hacia esta área en busca de trabajo, mejores salarios y calidad de vida. Por el contrario, el sur que durante algún tiempo detentó rutas, comunicaciones e intercambio comercial con el centro, fue desplazado, porque la relación se invirtió *centro-norte* y *viceversa*, condición que permitió el desarrollo de nodos que articulan al sistema de ciudades: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, y en cierta medida, a las zonas donde existen recursos de explotación como el petróleo en la región del golfo.²⁵

Más tarde, bajo el modelo de sustitución de importaciones se genera el sistema de comunicación interregional por medio del transporte vehicular (infraestructura carretera) que se sobrepuso a las rutas ferroviarias y estimuló el surgimiento de nuevas

²⁵ Hernández Laos señala que las diferencias interregionales se acrecentaron entre 1900 y 1940, momento en el cual las regiones sur y sureste decrecieron en importancia; esta tendencia se modifica en 1970, por el desarrollo petrolero y se mantiene constante en 1940-1970 y decrece nuevamente entre 1970 y 1980; tales disparidades obedecen a la economía de aglomeración y de escala entre las regiones.

ciudades y desarrollo de capitales estatales que operan como conexiones puntuales para atraer o alejar a las regiones del desarrollo. La articulación de estas rutas respondió a intereses económicos y al proceso de industrialización que arraigo la centralidad (1940-1970), la dispersión regional y la dicotomía urbano-rural. Al respecto Camarena afirma: “las rutas de movilidad y su distribución sugieren el trazo que sigue la distribución espacial del poder de la sociedad y los confines hasta donde se extiende su facultad de mando, en tanto, la movilidad es una parte activa del proceso sociohistórico y los rasgos de esa participación pueden variar, durante su evolución” (Ibid:13).

La estructuración de las grandes rutas detenta una forma *radio-concéntrica*, producto de la visión económica benefactora, que tuvo enfoque parcial y no total del espacio, al establecer la concentración económica, política y demográfica en un nodo medular, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y su hinterland la región centro. La nulidad sistémica de esta forma *radio-concéntrica* fortalece la exclusión socioeconómica, facilita el centralismo y la jerarquía sobre el territorio. En esta lógica, los ejes viales se construyen a partir de las capitales estatales y principalmente a partir de la ZMVM, cuya red se extiende hacia el centro y norte formando la mayor superficie (Chías, L. y A. Martínez, 2003:298).

Al transitar al neoliberalismo, México mejora su sistema de comunicaciones y transporte para asegurar la circulación eficaz a escala nacional e internacional. Se refuerza y revitaliza *la red troncal* para conectar a las principales ciudades porque permiten el intercambio comercial a escala mundial. También se fortalece la conexión carretera entre las regiones, sin favorecer la construcción de carreteras en el interior de las mismas.²⁶ La construcción de la red carretera de carácter radial-concéntrica determina una irregular distribución en el territorio y acentúa las desigualdades regionales.

De tal manera, las grandes rutas a pesar de atravesar al territorio (entidades federativas) no lo incorporan en su totalidad, ya que existen ciudades de atracción alrededor de estas rutas y también existen poblaciones alejadas, dispersas y marginadas

²⁶A fines de 1994, la red nacional de carreteras tiene una longitud de 247,775 km, que se considera insuficiente para atender necesidades internas y flujos comerciales de carácter internacional. Según L. Chías, a pesar de las cifras millonarias que se invirtieron en el período 1988-1994 en la longitud total de la red carretera, ésta solo creció 5%, asimismo los 6,294 km de autopistas concesionadas significaron el 2.5% de la red, lo que apenas representó una serie de parches que permitieron la circulación de las mercancías internacionales (Chías, L. y A. Martínez, 2003:309).

sin acceso a medios de transporte y comunicación con el resto del territorio. Es el caso de Oaxaca, a pesar de incluir grandes rutas históricas (durante la Colonia fortalecieron el intercambio comercial), no representa actualmente un nodo importante en el desarrollo nacional, aún cuando la ciudad capital detenta una jerarquía de alto rango porque consolida la articulación de su subsistema urbano regional estatal y acrecienta la dispersión del subsistema rural.

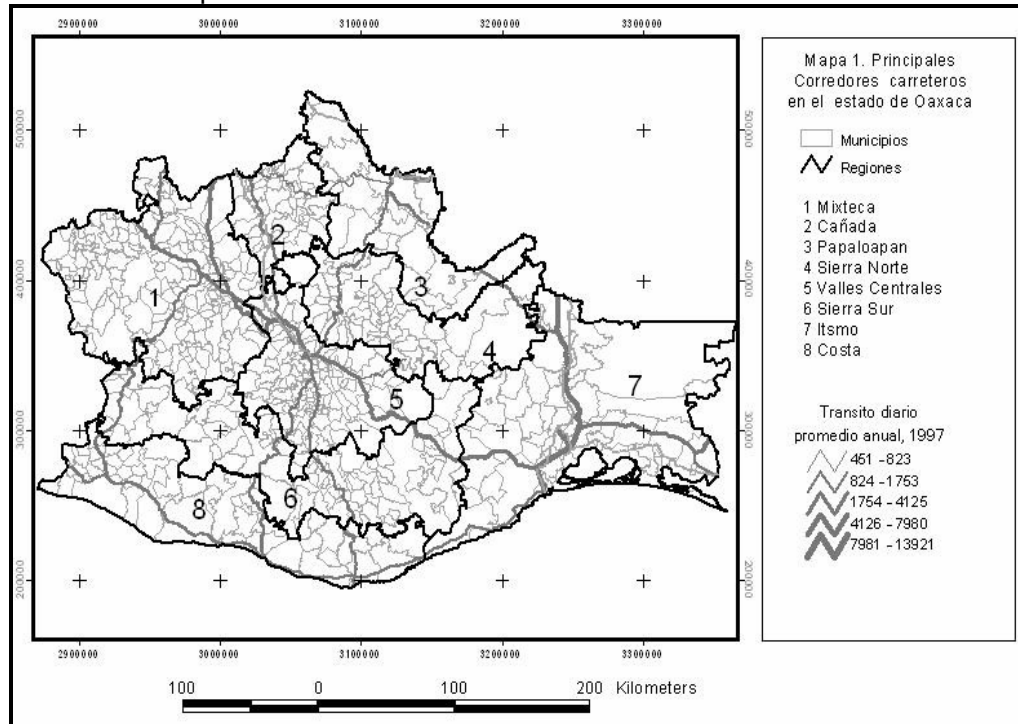
En este sentido, las rutas de articulación no integran a las regiones oaxaqueñas, solo a los nodos de importancia estatal, condición que favorece el carácter latente de la marginación porque las rutas son puntuales y segregan al territorio. Oaxaca es un territorio heterogéneo, donde solamente cuatro puntos: Capital Estatal, Tuxtpec, Salina Cruz y Juchitán funcionan como nodos estatales, mientras el resto de su territorio carece de capacidad tecnológica, financiera y administrativa para conformar subsistemas regionales o lugares centrales de mayor importancia que satisfagan necesidades de integración al interior del Estado. Casi toda la entidad es dependiente de los principales enclaves ya mencionados, los cuales favorecen en mayor medida, a la región donde están ubicados.

En consecuencia, la configuración del desarrollo, así como la articulación, la comunicación e interconexión de cada enclave con respecto a las regiones oaxaqueñas y con el resto del país depende de sus rutas o ejes articuladores, que al mismo tiempo determinan la ubicación de los núcleos urbanos más sobresalientes. Se puede decir que, las rutas regionalizan al estado. A cada región la atraviesa una ruta o eje articulador, siendo los más importantes el Panamericano, Transístmico y Costero (Mapa 4.2). La primera ruta depende del nodo articulador (Tehuacán) que se ubica en Puebla y permite la interconexión de Oaxaca con el centro del país. De esta forma, inicia la regionalización en el territorio oaxaqueño y la segregación socioterritorial del mismo.

En la Mixteca, la carretera Panamericana (número 190) Huajuapán-Nochixtlán-Oaxaca-Tehuantepec divide al territorio mixteco. Sobre esta carretera se enlazan tres ejes: Chazumba-Hujuapán, Villa de Morelos-Nochixtlán (135) y Tamazulapán-Tlaxiaco-Pinotepa Nacional (125). A pesar de estos enlaces, en la Mixteca existen espacios de difícil acceso, cuya comunicación principal es mediante terracerías, por lo que se mantienen alejados de las principales vías terrestres. La región Cañada cuenta con dos

carreteras, la que entra por Teotitlán-Cuicatlán-Oaxaca (131) para unirse a la Panamericana y el enlace Teotitlán-Huautla-Tuxtpec (182). Esta configuración vial, muestra ausencia de carreteras en la parte central de la región cañada.

Mapa 4.2. Sistema Carretero en el Estado de Oaxaca.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2000.

Papaloapan, es una región con mayor crecimiento industrial, se divide por cinco ejes carreteros: Tuxtpec-Ixtlán-Oaxaca (175), Tuxtpec-Acayucán (145), Tuxtpec-María Lombardo-Palomares-Matías Romero (147) y finalmente la 182. Lo característico de esta región es que no se integra plenamente al territorio oaxaqueño, por tener mayor conexión con el estado de Veracruz. La región Sierra Norte, tiene dos carreteras provenientes de Tuxtpec, la 175 y 147, mientras el resto de su territorio carece de ejes articuladores. Valles Centrales es la región más importante y estratégica del estado, en ella convergen las rutas principales provenientes de las demás regiones. Aquí pasa la Panamericana, confluyen la 131 y 175 que se dirigen hacia el sur, como ramales Oaxaca-Miahuatlán-Pochutla y Oaxaca-Zaachila-Sola de Vega.

La Sierra Sur detenta cuatro carreteras: 125, 131, 175 y 190. Sin embargo, la distribución de estos ejes deja espacios alejados de las principales vías de comunicación,

por lo que se adaptan a terracerías y caminos rurales. La Costa es atravesada por la carretera costera (200), la más importante en esta región, a la que se unen la 190, 185, 131, 175 y 125. Por último, el Istmo es una región trascendental por su capacidad económica, la cruzan la Panamericana que llega hasta Tehuantepec, donde se une la Costera (200) que atraviesa Salina Cruz-Tehuantepec para unirse a la transístmica (185) y se dirige a Juchitán-Ixtepec-Matías Romero-Acayucán-Coatzacoalcos. En Matías Romero confluye la carretera 147. Mientras la 190 y 200 siguen hasta Tapanatepec, donde solamente la Costera sigue hacia los límites con Chiapas.

A simple vista, la conformación de la red carretera al interior de Oaxaca muestra un carácter funcional e integrador que facilita la comunicación intraregional. No obstante, el trazo de esta red tiene un patrón similar al de la región centro, solo que a escala estatal. La capital de Oaxaca y su zona metropolitana (Valles Centrales) conforman la zona hegemónica y de aquí la densidad vial se carga hacia los municipios más productivos y estratégicos como Tuxtepec, Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec, Huajuapán, Loma Bonita, Puerto Escondido, Pinotepa Nacional, Ixtepec, Matías Romero, Ocotlán y Miahuatlán, que integran el subsistema urbano-jerárquico regional.

Aún cuando las regiones son atravesadas por los ejes carreteros, también existen grandes espacios no cubiertos por las carreteras federales, ni por las alimentadoras. Generalmente, la construcción de la infraestructura carretera se frena ante la orografía abrupta que presenta este territorio, ya que existe un sistema montañoso casi impenetrable entre las regiones Mixteca, Cañada, Sierra Norte y Sierra Sur, en cuyo interior existen núcleos densos de marginación muy alta, que se explica por la falta de acceso a vías de comunicación.

Es así como, la forma puntual de las rutas de articulación mantiene la continuidad de la marginación. Por ende, se manifiesta la relación dicotómica entre las áreas urbanas establecidas alrededor de los ejes articuladores y el resto del territorio (rural), que se comunica por medio de terracerías y caminos. Este contraste no sólo lleva a la dependencia de las áreas marginadas con la capital estatal y ésta con el centro del país, sino que incrementa el grado de marginación, migración (Oaxaca-México-EU) y dispersión rural.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DEL TERRITORIO OAXAQUEÑO.

3. 1 Factores territoriales asociados a la marginación

3. 1. 1 Proceso de la migración oaxaqueña

Existen indicadores relevantes asociados a la marginación como migración y dispersión rural. La migración es un proceso socioeconómico e histórico que actúa como “válvula de escape” al permitir el desplazamiento o movilidad poblacional en busca de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Este fenómeno,²⁷ es uno de los factores que afectan la dinámica demográfica, al manifestar cambio de residencia del lugar de origen a otro lugar de destino con carácter temporal o permanente, que implica cruce o traspaso de fronteras político-administrativas, ya sea nacional (migración internacional) y dentro de las fronteras del país (migración nacional) (Ramos, D. y J. Arellano. 2004:27).

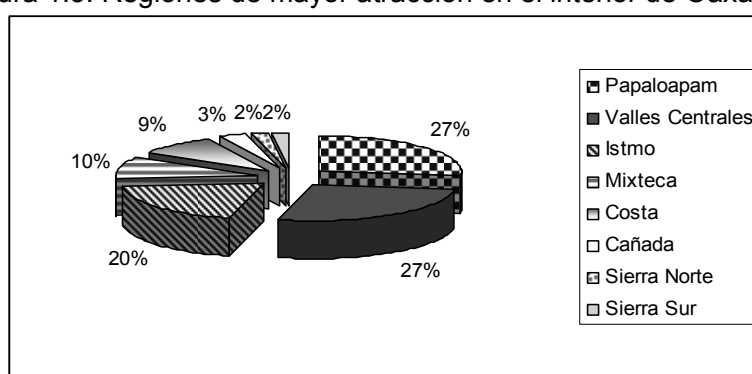
En esta lógica, se considera a la migración como factor estructural porque al igual que la marginación es un proceso constante característico en regiones que padecen insatisfacción de necesidades sociales apremiantes. Por consiguiente, la marginación genera migración, lo que no necesariamente significa que las regiones más marginadas son las que mayor migración presentan. Es el proceso asociado a la marginación oaxaqueña porque más del 50% de la población es rural (57.5% vive en localidades menores a 2500 habitantes), habitan en territorios de muy alta y alta marginación y tiene mayor porcentaje de población indígena a escala nacional (18.5%) al contar con 16 grupos étnicos, aunado a la baja productividad en el campo (INEGI, 2000). Estas condiciones mantienen la precariedad socioeconómica, por consiguiente, se genera el proceso de migración.

Durante la década de los setenta, la migración de oaxaqueños se dirigió a los polos de desarrollo ubicados en las regiones centro y norte del país. Con el reajuste macroeconómico y la crisis de los años ochenta incrementa la intensidad migratoria hacia Estados Unidos en busca de otras fuentes de ingresos para satisfacer las necesidades básicas. Esto lleva a que Oaxaca, a escala nacional sea la entidad federativa que mayor

²⁷ Los factores que motivan la migración de casi todo el país, están en función de tres ejes: a) oferta (expulsión) de fuerza de trabajo de lugares de origen, b) demanda (atracción) que tienen las ciudades, entidades federativas y países industriales, y diversos elementos socioeconómicos que propician la migración como necesidades sociales en el lugar de origen y c) redes sociales que permiten que la población emigre (Arellano, J. 2004:49).

población indígena expulsa al interior del país y a Estados Unidos. Ocupa el décimo quinto lugar en migración y tiene índice de intensidad migratoria de -0.264, que la ubica en un grado medio de intensidad migratoria. La movilidad regional de Oaxaca es rural-urbana y sigue este patrón escalonado: algunos habitantes de territorios rurales-marginados se trasladan a zonas urbanas, enclaves regionales y áreas de mayor atracción que se localizan en las regiones de Papaloapam, Valles Centrales, Istmo, Mixteca y Costa (Figura 1.3).

Figura 1.3. Regiones de mayor atracción en el interior de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2000 y Conapo 2000.

De estas regiones, las que tienen mayor intensidad migratoria son la Mixteca 60% y Valles Centrales 23.3%, seguida por Sierra Norte 13.3% y Costa 3.3%. Este grupo de regiones registra la mayor expulsión poblacional hacia el interior del país (Puebla, Veracruz, Chiapas, Tabasco, Cd. del Carmen y Champotón en Campeche, Cancún en Quintana Roo, Distrito Federal, Estado de México, Monterrey, Sinaloa, Nayarit, Ensenada, Mexicali, Tijuana y Rosarito en Baja California) y Estados Unidos (California, Texas, Illinois, Arizona, los Ángeles, Houston, Dallas, Chicago, San Antonio, San Francisco, Phoenix, Fresno, Sacramento y Tucson).

En el cuadro 1.3, se puede ver la distribución migratoria municipal que tiene cada región, siendo Cañada, Sierra Sur, Papaloapam e Istmo, regiones con menor grado de expulsión migratoria,²⁸ por ende, sólo 27% de los municipios expulsan población. En comparación con entidades con tradición expulsora de migrantes, la entidad oaxaqueña tiene baja participación. Sin embargo, destacan seis municipios con muy alta migración:

²⁸De los 570 municipios que conforman la entidad oaxaqueña, 30 tienen una intensidad migratoria muy alta, 47 alta, 81 media, 157 baja, 214 muy baja y 41 con nula intensidad (Conapo, 2000).

San Bartolomé Quialana, San Lucas Quiavini y Santa Inés Yatzeche en Valles Centrales, San Andrés Yaa en Sierra Norte, y San Juan Mixtepec (Distrito 8) y San Mateo Nejapam en Mixteca. Los municipios con mayor intensidad migratoria a Estados Unidos son Huajuapam, Silacayoapam, Juxtlahuaca y Tlaxiaco en la Mixteca, Tlacolula de Matamoros y Zimatlán de Álvarez en Valles Centrales, Putla Villa de Guerrero en Sierra Sur, Ixtlán de Juárez y Villa Hidalgo en Sierra Norte, y Santiago Jamiltepec en la Costa.

Cuadro 1.3. Distribución de Intensidad Migratoria por Municipio

Regiones	Municipios	Grado de Intensidad Migratoria por Municipio					
		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Nulo
Mixteca	155	18	14	20	42	56	5
Cañada	45	-	-	1	3	28	13
Papaloapam	20	-	-	-	7	10	3
Sierra Norte	68	4	11	13	18	12	10
Valles Centrales	121	7	17	29	50	17	1
Sierra Sur	70	-	4	11	12	38	5
Istmo	41	-	-	-	8	30	3
Costa	50	1	1	7	17	23	1
	570	30	47	81	157	214	41

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo 2000.

Bajo esta línea de migración, se desprende que de 186 municipios con grado muy alto de marginación, sólo 8 tienen intensidad migratoria muy alta, 8 alta y 10 media y el resto tiene migración baja, muy baja y nula, la misma condición se repite en municipios con grado alto y medio de marginación (Cuadro 2.3). Para analizar la correspondencia entre marginación y migración en el territorio oaxaqueño se acudió al coeficiente de correlación que genera un resultado de -0.1295 (Anexo 2). Ello demuestra que existe reciprocidad negativa, es decir, a mayor marginación menor probabilidad existe de migrar.

Cuadro 2.3. Comportamiento migratorio y marginación

Marginación	Total Municipios	Grado de intensidad migratoria					
		Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	Nula
Muy Alta	186	8	8	10	39	97	24
Alta	271	17	33	49	68	89	15
Media	75	5	4	19	26	19	2
Baja	25	-	2	2	16	5	-
Muy Baja	13	-	-	1	8	4	-

Fuente: Elaboración propia con base en Conapo 2000.

Por consiguiente, la marginación no es proporcional a la migración porque existen elementos que condicionan el proceso migratorio: ingreso, patrón escalonado, costo de

traslado, redes sociales o familiares, indigenismo y dispersión rural. El proceso de migración en Oaxaca es selectivo y escalonado, significa que la población no emigra bajo las mismas condiciones, debido a que, los habitantes de localidades dispersas y municipios rurales solo tienen posibilidad de trasladarse a municipios más cercanos e incluso a enclaves y regiones circunvecinas, mientras los habitantes que radican o ya tienen tiempo viviendo y trabajando en áreas urbanas (donde los ingresos son bajos pero tienen más valor que en el campo) tienen mayor probabilidad de emigrar y solventar el traslado a otras ciudades, principalmente norte del país y Estados Unidos.²⁹

Por otro lado, la migración se basa en redes sociales, determinantes para los costos y riesgos asociados con el movimiento migratorio, por asegurar a los migrantes el trabajo antes de desplazarse. La operación de este tipo de redes es bajo condiciones de cercanía física, confianza, capacidad de cumplir con obligaciones implícitas de esa relación, familiaridad, parentesco, lazos sanguíneos, compadrazgo, amistad, vecinos, entre los principales. Una vez que los migrantes se instalan en lugares de destino, envían ingresos mejor conocidos como remesas que solventan las deudas contraídas para lograr emigrar y después, se destinan para satisfacer necesidades básicas y esenciales de sus hogares. Otra parte se dirige a la compra, mejora, ampliación o construcción de vivienda y una pequeña proporción de recursos se dedica a la “inversión productiva”, como el establecimiento de negocios pequeños y familiares en algunas comunidades.

Por lo anterior, la migración es un proceso que genera dos condiciones opuestas: por un lado, satisface necesidades sociales extraterritorialmente, que implica el traslado hacia otras áreas y por otro, incrementa la segregación territorial por el despoblamiento selectivo. Esta segregación se genera, porque la migración implica pérdida de capital humano necesario para mantener o incentivar la producción y el desarrollo local, aunado a la mínima inversión y financiamiento para impulsar el territorio. Otra diferenciación que acentúa la segregación territorial son los ingresos o remesas, ya que algunas regiones expulsoras obtienen mayores recursos por esta vía, en tanto, otras alcanzan menores ingresos. Por ende, crece el despoblamiento en las áreas marginadas y aumenta la vulnerabilidad social.

²⁹ Estudios señalan que desde la década de los ochenta, el número de migrantes procedentes de zonas urbanas se incrementó, ya que estos centros y diversas ciudades intermedias, además de absorber a migrantes internos procedentes de áreas rurales y pequeñas localidades, sirven de plataforma para la migración hacia Estados Unidos (Conapo, 2002:50).

En este sentido, la migración por sí misma no logrará el incremento de la productividad regional en Oaxaca, ni la disminución de la marginación, ya que solamente es solución temporal y en ocasiones definitiva para determinadas regiones y grupos sociales, por consiguiente, no permite la integración del territorio en su totalidad. Es necesario que el gobierno genere mecanismos que incentiven el empleo en zonas urbano-estratégicas, generen programas de integración de población vulnerable y canalización de inversión en actividades productivas del campo.

3. 1. 2 Dispersión rural condición de inaccesibilidad territorial

La dispersión rural es un fenómeno complejo, se relaciona con condiciones geográficas, históricas y culturales de cada territorio. Es un factor asociado a la marginación porque incuba condiciones de vulnerabilidad social,³⁰ debido al aislamiento que presenta con respecto al principal sistema de ciudades, así como de los subsistemas regionales existentes en el territorio. Al mismo tiempo se relaciona con la migración, ya que la escasez de oportunidades que detentan las regiones dispersas favorece la expulsión poblacional. En este sentido, se cierra un círculo donde convergen marginación, dispersión rural y migración.

Usualmente, la dispersión se refiere al ámbito rural, característico por asentamientos con población menor a 2500 habitantes, a diferencia de las localidades mixtas que tienen 2500 a 15000 habitantes, y centros urbanos con población mayor de 15 mil habitantes (Hernández, J. 2003:63). La dispersión rural que presentan las regiones oaxaqueñas se asocia con marginación, incomunicación, rezago económico, condiciones de trabajo, desempleo, subempleo, migración, difícil acceso a servicios esenciales e ingreso casi inexistente porque no se vincula a estas áreas con el desarrollo, ya que faltan mecanismos tangibles de cooperación e inversión dentro de estas regiones.

En Oaxaca, la distribución poblacional sigue el mismo patrón territorial impuesto a escala nacional, bajo el cual existen dos procesos: concentración demográfica en principales centros urbanos y dispersión rural (localidades) que manifiesta alejamiento de

³⁰ La vulnerabilidad social es un concepto que integra una serie de condiciones de desventaja socioeconómica que se debilitan cada vez más desde la óptica territorial.

las ciudades y las vías de comunicación.³¹ En el medio rural oaxaqueño persiste la acentuación de desequilibrios y desigualdades porque las localidades están apartadas o muy alejadas con respecto a los centros de desarrollo regional. En este sentido, la accesibilidad funge como configurador territorial a través de la capacidad de vínculo, donde el transporte es el indicador más común para explicar la comunicación, funcionalidad e intercambio de productos y pasajeros. De tal manera, determina la vinculación o separación de las localidades con los principales nodos de desarrollo económico.

Bajo esta lógica, Conapo realizó la estimación de accesibilidad que tienen las localidades rurales dispersas con respecto a los centros urbanos. La intención es mostrar el grado de dispersión que poseen las 10318 localidades oaxaqueñas, de las cuales 32% están completamente aisladas, 52% poseen cierta comunicación y las demás tienen mayor proximidad con centros urbanos (en estas zonas habita el 55% de la población total oaxaqueña) (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Dispersión de las localidades en Oaxaca

Número Localidades (10318)	Población (1889114)	Característica principal	Localización
7.3%	5.2%	Cercanas a ciudades	Ubicadas a 5 km o menos de una localidad o conurbación de 15 mil o más habitantes
8.6%	7.7%	Cercanas a centros de población	Ubicadas a 2.5 km o menos de una localidad o conurbación de 2500 a 14 999
52.1%	58.3%	Cercanas a carreteras	Ubicadas a 3 km o menos de una carretera pavimentada, revestida o terracería
32.0%	28.8%	Aisladas	No cumplen ninguna de las condiciones anteriores

Fuente: Estimaciones de CONAPO, Instituto Mexicano del Transporte e Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, 2000.

De este modo, la dispersión es equiparable con la marginación. Más del 70% de la población vive en condiciones de marginación, la misma proporción que habita en localidades dispersas. Además, los grupos sociales que mayores rezagos enfrentan son los que habitan en localidades menores a 2500 habitantes. Según datos de INEGI, en Oaxaca, 8 de cada 10 localidades de menos de 500 habitantes presentan alto grado de

³¹ El tamaño promedio de localidades rurales pasó de 151.5 habitantes por localidad en 1950 hasta alcanzar un máximo de 208.7 en 1970 y a partir de entonces disminuyó paulatinamente, y volvió a ascender en 2000 a 125.9 habitantes por localidad, lo que muestra un aumento considerable de dispersión (Hernández, J. 2003:66).

marginación. Esta apreciación disminuye conforme aumenta el número de habitantes y las vías de comunicación (INEGI, 2000).

En este sentido, las localidades situadas en los alrededores de las ciudades y los centros urbanos tienen mayores oportunidades de acceder a los servicios básicos porque forman parte de la interacción urbana y semiurbana. De igual forma, las localidades cercanas a carreteras y vías de comunicación, tienen ventaja para satisfacer sus necesidades esenciales porque están comunicadas y vinculadas con los puntos más representativos del Estado. No es el caso de los asentamientos aislados cuya ubicación, generalmente, está en zonas montañosas, donde las condiciones de accesibilidad, son más difíciles. La dispersión rural que presenta cada región se debe a la baja urbanización regional presente en Oaxaca y al aislamiento entre las localidades rurales con respecto a los centros urbanos (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Perfiles de cada región oaxaqueña según grado de dispersión rural

Interacción Territorial	Regiones	Grado Dispersión	Sistema Montañas	Indigenismo	Grandes Rutas	Lugares Centrales	Grado Migración	Grado Marginación
Radial Estatal	Valles Centrales	Baja	Valles de Oaxaca	Menor Presencia	190, 135, 175, 131, 150	Oaxaca de Juárez y ZM	Alto	Alto
Nodal Regional	Istmo	Baja	Sierra Madre de Oaxaca Llanuras Istmo Sierra Atravesada	Menor Presencia	190, 200, 185, 147	Salina Cruz Juchitán	Muy Bajo	Medio
	Papaloapam	Baja	Sierra Madre de Oaxaca	Concentración	182, 147, 175	Tuxtepec Loma Bonita	Muy Bajo	Alto
Nodos Aislados	Mixteca	Media	Sierra Madre del Sur o Nochixtlán	Concentración	125, 190, 135	Pequeñas Ciudades	Muy Alto	Alto
	Costa	Media	Sierra Madre del Sur	Menor Presencia	200, 125	Puertos Turísticos	Medio	Alto
Sin Integración	Sierra Norte	Alta	Sierra Madre de Oaxaca	Concentración	175, 147	Pequeñas Ciudades	Alto	Alto
	Sierra Sur	Alta	Sierra Madre del Sur o Miahuatlán	Concentración	125, 175, 190	Pequeñas Ciudades	Muy Bajo	Muy Alto
	Cañada	Alta	Sierra Madre de Oaxaca	Concentración	182, 150	Pequeñas Ciudades	Muy Bajo	Muy Alto

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y Conapo 2000.

En esta lógica, Valles Centrales manifiesta dispersión baja, por su ubicación central y radial hacia todo el estado. Esto se refleja en la influencia política y socioeconómica que trasciende al ámbito nacional e internacional. En este sentido, es la región que centraliza la capacidad política y la burocracia. Ello se debe a que existe un

polo de desarrollo principal en la Zona Conurbada de la Ciudad de Oaxaca (ZCCO), la cual, concentra la infraestructura, el transporte y el comercio.

Sus características topográficas, le permiten articular a toda la entidad y el control de actividades agrícolas, pecuarias e industriales. Sin embargo, la región incluye localidades aisladas e incomunicadas. Conforme aumenta la distancia de los municipios y las localidades de estos centros, aumenta la dispersión, sobre todo alrededor de la región donde se encuentran las regiones sierra norte, sierra sur y cañada, que son las tres regiones con menor grado de urbanización, por ende, tienden a mayor dispersión. De esta forma, se explica el alto grado de marginación y migración que detenta Valles Centrales, independientemente de la concentración de sus centros urbanos.

La segunda región en importancia es el Istmo, tiene un puerto petrolero, especialización industrial (manufacturas, hidrocarburos, petróleo), comunicaciones troncales e intercambio comercial. Esto permite la formación de un nodo, que favorece la interacción dentro y fuera de su entorno. Ello favorece una dispersión baja, porque su territorio tiende a una mayor conexión nodal regional. Esto influye en la muy baja expulsión de población, que se refleja en el grado medio de marginación, aunado a la incidencia mínima de indigenismo.

La región Papaloapam presenta contraste particular, tiene dispersión rural baja, posiblemente porque cuenta con pocos municipios y tiene especialización industrial. Al mismo tiempo, tiende a la concentración indígena en la zona montañosa por donde atraviesa la Sierra Madre de Oaxaca. Al parecer, la influencia de ejes carreteros en esta región, influye en la baja dispersión, pero no en el alto grado de marginación persistente. Ello se explica por los enclaves industriales en Tuxtepec y Loma Bonita, así como la interacción extra-regional que se manifiesta con el intercambio comercial apegado a Veracruz.

La región Mixteca se caracteriza por la dispersión rural media. En su territorio atraviesan tres ejes carreteros que permiten la interconexión regional del estado con el centro del país. En especial, la gran ruta Panamericana que atraviesa a las regiones Mixteca, Valles Centrales, parte de la Sierra Sur e Istmo. Seguida por el eje carretero que cruza la Sierra Sur y enlaza con la carretera costera. Este cruce de ejes articuladores

favorece la presencia de pequeñas ciudades como Huajuapán de León, Tlaxiaco y Nochistlán, que se caracterizan por ser nodos de paso. Esto explica la interacción mínima y la escasa participación económica al interior de la región. Asimismo, existe marginación alta, concentración indígena y orografía abrupta, que se compensa con migración muy alta, la cual se apoya en la proximidad que detenta con respecto a Valles Centrales y la movilidad territorial que genera el sistema de comunicaciones.

La región Costa, se sitúa en la zona montañosa, más consistente en la porción Sur. Tiene escasa presencia indígena y dispersión media, al ser favorecida por la ruta costera que articula al litoral, y en el Istmo, se une al corredor transístmico, mientras por Pinotepa Nacional tiene vinculación con la Mixteca. Mantiene comunicación con los ramales carreteros que se extienden de Valles Centrales. Esta región posee atractivos naturales (puertos y playas) que permiten la afluencia turística, así como el equilibrio entre la relación marginación-migración (traslado de grupos marginados a zonas turísticas laborales). Sin embargo, sólo lugares como Huatulco y Puerto Escondido, se perfilan como enclaves turísticos.

En las últimas tres regiones: Sierra Norte, Sierra Sur y Cañada, la dispersión rural se acentúa por tener sistema montañoso complejo, que obstaculiza la expansión de vías de comunicación, así como la interacción regional por carecer de centros urbanos de trascendencia regional. Estas regiones concentran más del cincuenta por ciento de la población indígena con muy alto grado de marginación. Con excepción de la Sierra Norte, las otras dos regiones tienen migración muy baja, que corresponde con las escasas oportunidades de desarrollo que ofrece el territorio.

De lo anterior, se infiere que el territorio oaxaqueño tiene bajos índices de urbanización y está permeado por la dispersión rural, limitante para la vinculación entre las localidades. Esta situación inhibe la generación de mecanismos para acceder a los programas socioeconómicos, dotación de bienes, servicios y equipamiento. Este aislamiento provoca que la inversión pública y privada, encuentre obstáculos para participar en el desarrollo de estas áreas. En consecuencia, el gobierno estatal busca superar esta desarticulación por medio de los lineamientos estructurales, al considerar que la inserción de ciertas áreas oaxaqueñas dentro del escenario de la globalización, permitirá la creación de estrategias productivas con mayor competitividad y mejorar la

comunicación para subsanar la dispersión e integrar al territorio a la dinámica de crecimiento.

El territorio oaxaqueño carece de capacidad de vínculo económico, político y socioterritorial para generar cierto intercambio local-internacional. Esto significa que las áreas hegemónicas o con cierto desarrollo mantienen concentración, mientras lo rural continúa rezagado y disperso. En este sentido, las nuevas interpretaciones del desarrollo rural, sugieren incluir al desarrollo sustentable como el motor de la Nueva Ruralidad, la cual consiste en articular el medio rural con la globalización a partir de políticas de desarrollo que contemplen descentralización, integración rural-urbano, desarrollo de actividades productivas, aumento de producción agrícola, conservación de biodiversidad, turismo y transferencia de tecnologías, entre los principales (IICA, 2000:10).

Al pensar el enfoque de la Nueva Ruralidad en el caso oaxaqueño, es necesario anticipar que es un territorio ampliamente segregado donde predominan la marginación, el indigenismo y la dispersión rural, condiciones que imposibilitan el desarrollo pleno del medio rural porque entre las regiones oaxaqueñas, las distancias son amplias, tienen dispersión alta, como las regiones sierra norte, sierra sur y cañada, ello dificulta la articulación del territorio y el desarrollo económico, aún cuando en la era global se acortan las distancias a través de las telecomunicaciones.

Por consiguiente, antes de considerar la Nueva Ruralidad como modalidad de desarrollo rural, se debe conectar a todo el territorio por medio de la ampliación de infraestructura y telecomunicaciones prevalecientes en zonas urbanas y pequeñas ciudades hacia los territorios más apartados.³² En las regiones hegemónicas es importante desconcentrar paulatinamente las actividades hacia la periferia (regiones con mayor dispersión). De tal manera que existan interrelaciones socioeconómicas para mantener la ruralidad bajo esquemas de desarrollo, intercambio equilibrado e integración a la dinámica nacional.

³² Desde la perspectiva gubernamental se instrumentan comunicaciones a partir del Sistema Nacional e-México, proyecto que integra a las regiones para que estén informadas y de esta manera, aprovechar las oportunidades que brinda el mundo global. Este sistema crea una red entre cabeceras municipales, oficinas gubernamentales, centros de salud y educativos más importantes, entre los principales (SCT, 2002).

3. 2 Comportamiento del sistema urbano oaxaqueño

3. 2. 1 Distribución del sistema de ciudades

La segregación territorial que caracteriza a Oaxaca responde a la forma como históricamente se estructuró el territorio nacional, a partir de un centro hegemónico y su bifurcación hacia las entidades federativas, donde la concentración económica, política, administrativa y cultural converge en las capitales estatales. Esta estructura se adoptó en Oaxaca, donde la ciudad capital se convirtió en el centro del estado e incentivó el desarrollo de nodos específicos como Tuxtepec y Salina Cruz por la ventaja económica que representa su ubicación geográfica. Sin embargo, no incorporó a los espacios rurales dispersos en su mayoría.

En este sentido, la estructuración territorial de Oaxaca responde a la polarización territorial donde sólo existen cuatro nodos o enclaves, seguidos por otras nueve ciudades que concentran la reproducción del sistema urbano. El sistema de ciudades oaxaqueño, se incorpora en la lógica de las ciudades principales del sistema urbano nacional, después a ciudades intermedias que se integran al desarrollo nacional. De esta manera, conforme a la clasificación del Sistema Urbano Nacional 2000,³³ la capital de Oaxaca se considera ciudad media o aglomeración urbana³⁴ y a partir de ella se incorporan las ciudades de Tuxtepec, Salina Cruz y Juchitán, para formar el sistema urbano principal. En tanto, el subsistema regional lo conforman las pequeñas ciudades situadas en cada una de las regiones (Tehuantepec, Huajuapam de León, Loma Bonita, Puerto Escondido, Pinotepa Nacional, Ixtepec, Matías Romero, Ocotlán y Miahuatlán de Porfirio Díaz).

Las regiones Valles Centrales, Papaloapam, Istmo y Costa poseen once de las trece ciudades del sistema oaxaqueño. Esto las coloca en el eje principal de la interrelación territorial. Mientras la Mixteca al igual que Papaloapam tiene sistema centralizado y el resto de las regiones tiene mínima participación en la incorporación urbana. No obstante, existen algunos municipios, que funcionan como centros urbanos

³³ Conapo señala que, el Sistema Urbano Nacional 2000 se compone por 364 ciudades, clasificadas en Ciudades Grandes (población mayor de 1 millón de habitantes), Ciudades Medias (población entre 100 mil y 999 999 habitantes) y Ciudades Pequeñas (población menor de 100 mil habitantes). Del total de ciudades, 121 mayores de 50 mil habitantes integran el Sistema Urbano Principal, en tanto 243 de entre 15 mil y menos de 50 mil habitantes conforman el Sistema Urbano Complementario.

³⁴ Se denomina aglomeración urbana porque tiene expansión hacia sus municipios adyacentes y tienen en conjunto una población inferior a un millón de habitantes.

dentro de sus regiones, los cuales tienen escasa capacidad para formar subsistemas regionales capaces de incentivar el capital económico y financiero para vincularse al sistema urbano.

Por consiguiente, las ciudades se organizan de mayor a menor grado jerárquico, que genera áreas de influencia y lugares urbanos de menor jerarquía. Esta ordenación se deriva del sistema conocido como rango-tamaño donde “los tamaños de los centros urbanos muestran escalonamiento relativamente uniforme. La primera ciudad dentro de ese esquema tiene población mayor a la que precede en el orden secundario y así sucesivamente”

El mapa 1.3 muestra la interconexión entre las principales ciudades, donde la ZCCO y Salina Cruz tienen articulación recíproca porque ambas se comunican por el corredor panamericano y de esta manera, mantienen relación con el centro del país. Salina Cruz tiene interrelación directa con el golfo de México a través del corredor transístmico. Mientras Juchitán depende directamente de Salina Cruz, sobre todo por la proximidad, y finalmente, Tuxtepec está muy alejada de la complementariedad del sistema urbano principal, sin embargo, mantiene relación con ZCCO y en menor proporción con Salina Cruz, mediante los ejes carreteros. Después, se localizan los centros urbanos menos dinámicos a escala estatal pero con cierta importancia regional.

De esta forma, la capital de Oaxaca de rango tres, se coloca como ciudad intermedia, la cual funge como centro administrativo, político, económico, comercial y financiero de todo el Estado (PNUD-OT 2001:61). Se ubica en el nodo principal del sistema urbano jerárquico lo que permite el crecimiento concéntrico. Asimismo, por su legado histórico y cultural tiene afluencia turística tanto nacional como internacional.

En segundo lugar, en el rango seis, se ubica Tuxtepec cuya economía se une con el Istmo y el puerto veracruzano, esto permite mayor intercambio comercial y vínculo industrial. A pesar de beneficiar a su área de influencia (Loma Bonita, Temascal, Acatlán de Pérez Figueroa, Cosolapa y San José Chiltepec), para el estado de Oaxaca representa desventaja económica porque su orientación comercial y de abastecimiento se encamina más a la entidad veracruzana.

otros Estados (Guerrero, Puebla, Veracruz y Chiapas), las cuales detentan mayor funcionalidad con estas entidades y mínima participación al interior del estado de Oaxaca. En este sentido, la organización territorial representa problemas estructurales del desarrollo socioeconómico, manifiestos a través de las desigualdades regionales, ya que mientras algunas ciudades como Oaxaca de Juárez, Salina Cruz y Tuxtpec mantienen interrelación con el centro del país, el resto del territorio se mantiene en la marginación y la dispersión rural. Por consiguiente, el proceso de organización territorial expresa fragmentación selectiva.

Además, la expansión del desarrollo económico hacia el interior de las regiones depende en gran medida, de la intervención estatal. Como el estado orienta el potencial locacional al mercado externo (explotación petrolera y turismo), el territorio en su mayoría, carece de capacidad de respuesta e insuficiente articulación. Los cambios en la dinámica territorial oaxaqueña, se deben en gran parte a los procesos globales que tienen tendencia más flexible en el marco de la reestructuración. Así, las ciudades se convierten en “censores” del desarrollo económico porque en ellas se encuentran ventajas para acomodar las funciones de la economía global (Basave J. y A. Dabat, 2002:47).

Para contrarrestar el bajo grado de urbanización existente en Oaxaca y articular a los territorios marginados al dinamismo económico, deben considerarse nuevos subsistemas regionales y enlaces con los lugares más apartados. Para lograrlo, es necesario contar con políticas que impulsen el crecimiento de infraestructura carretera dentro de las regiones menos favorecidas como la sierra norte y sur, así como promover el impulso de lugares potencialmente económicos dentro de estas regiones.

3. 2. 2 Concentración del sistema productivo oaxaqueño

La distribución y funcionalidad del sistema urbano oaxaqueño incide en el perfil del sistema productivo al interior de la entidad, debido a que las cuatro ciudades con mayor urbanización concentran la funcionalidad del sistema económico-productivo. El sistema productivo se caracteriza por la concentración y segmentación de actividades económicas (agrícola, industrial y servicios) en regiones mejor posicionadas: Valles

Centrales, Istmo y Papaloapam, seguidas por la Costa. Esta segmentación persistente en el territorio provoca que algunas regiones sean más favorecidas que otras. Esto se debe principalmente, a la escasa diversificación de las actividades económicas, la carencia de infraestructura y tecnologías para incrementar la productividad, y sobre todo al rasgo distintivo del autoconsumo persistente en esta entidad.

Los datos proporcionados por la Ficha Básica Estatal del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del INAFED, señalan que para el año 2000, la población económicamente activa (PEA) fue de 1076829 personas y la población económicamente ocupada de 1066558 personas, distribuidos: 41.09% en sector primario, 19.36% en secundario, 37.51% en terciario y 2.04% en otras actividades. En este sentido, el sector servicios está concentrado en las zonas donde prevalece la industria manufacturera, cementera y minera, así como el turismo. En el año 2000, la afluencia turística fue de 1564936 visitantes, de los cuales 1267938 (81.02%) correspondió a nacionales y 287998 (18.40%) extranjeros. Las regiones más visitadas en orden de importancia son: Valles Centrales 60%, Mixteca y Papaloapam 29% y la Costa 11%.

Según Información del Coplade 2000, a escala nacional, esta entidad contribuye con el 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB). La aportación es muy baja en comparación con las otras entidades federativas. En cuanto al PIB interno, con base en sus tres sectores obtuvo una cantidad de 73757.4 millones de pesos. En el cuadro 5.3 se observa que, el sector terciario domina la contribución del PIB, mientras que la producción primaria y secundaria está por debajo.

Esta diferenciación, se genera porque en el tercer sector existe mayor aportación de recursos federales y estatales principalmente en el transporte y los servicios. En tanto, los servicios financieros corren por cuenta de la inversión privada. Se concluye que la aportación real del sector servicios es del 23.91%, esto significa que solamente la producción agrícola está muy abajo en la contribución, ya que la industrial y de servicios son casi equiparables (Coplade Oaxaca, 2000).

Cuadro 5.3. Producto Interno Bruto en Oaxaca

Sector Económico	Millones de Pesos	Porcentaje
Primario	8045.0	10.91
Agropecuario, Silvicultura y Pesca	8045.0	10.91
Secundario	15539.4	21.07
Industria Manufacturera	10993.0	70.74
Construcción	3000.1	19.30
Minería	910.5	5.85
Electricidad, Gas y Agua	635.8	4.09
Terciario	50173.0	68.02
Transporte, Comunicaciones y Almacenamiento.	6870.6	13.69
Comercio, Restaurante y Hoteles	11999.7	23.91
Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	13086.5	26.08
Servicios Comunales, Sociales y Personales	18389.7	36.65
Servicios Bancarios Imputados	-173.5	
Total	73 757.4	100

Fuente: Coplade-Oaxaca, 2000.

A pesar de que, el territorio oaxaqueño es dependiente de la agricultura, este sector es el más rezagado y con menor potencial económico para posicionarse en el mercado nacional. Aunado a la concentración agrícola y frutícola en Papaloapam, Istmo, Costa y Cañada. Con respecto a la ganadería, tiende a concentrarse en Papaloapam, Costa, Istmo, Valles Centrales y Mixteca, en especial ganado bovino y porcino. Asimismo, la pesca es una de las actividades concentradas y atrasadas porque existe mínima infraestructura de captura, almacenamiento, distribución y comercialización en los lugares (Salina Cruz, Huatulco, Puerto Ángel, Corralero y Chacahua) donde predominan las especies marinas. Por su parte, la pequeña minería, la constituye la empresa privada Grafito de México ubicada en Valles Centrales y salinera del Istmo. Las regiones mineras más importantes son Sierra Norte, Sierra Sur, Valles Centrales, Costa, Mixteca e Istmo.

En cuanto al sector industrial está representando por: a) la industria forestal, actividad importante porque el 74% del territorio tiene superficie forestal. Esta industria está representada por el sector privado: aserraderos, fábricas de muebles, elaboración de tarimas para construcción, moldura y triplay, ubicados en los Valles Centrales. Las principales especies de maderas más utilizadas a escala nacional e internacional son pino, cedro y caoba. b) industria de la cal, operan cuatro plantas, ubicadas dos en Papaloapam, una en Istmo y otra en Mixteca. c) industria manufacturera, se concentra en cinco empresas: Fábrica de Papel Tuxtepec, S. A., Cementos Cruz Azul S. C. L.,

Cervecera del Trópico S. A., Petróleos Mexicanos y dos ingenios azucareros en Tuxtepec y Santo Domingo en Juchitán. d) industria pesquera, abarca captura y selección por parte de las cooperativas, industrias empacadoras privadas y plantas procesadoras que maquilan y comercializan productos pesqueros, en especial firmas exportadoras como Ocean Garden Products, Inc. y Meridian Seafood Productos, que operan de forma directa en Salina Cruz.

De esta manera, al interior del Estado existen dos regiones económicas importantes: Papaloapam e Istmo. La primera se considera como región potencialmente económica porque detenta estrecha relación entre agricultura-industria-comercialización a partir de la producción de productos más representativos: caña de azúcar y piña que se concentran en Tuxtepec y Loma Bonita. También cuenta con fuerte actividad pecuaria, sobre todo ganado vacuno.

Según estadísticas del INEGI, para el 2000 esta región se ubica en el 6° lugar en producción de caña de azúcar, entre 15 estados del país. En la industria azucarera, se ubica en lugar 7 de 18 estados productores a nivel nacional, mientras en producción de mango, junto con otras regiones de la entidad, se ubica en el lugar 3 entre 23 entidades federativas. Además, de la infraestructura hidráulica de Temascal que por la generación de energía eléctrica ubican al estado en el lugar 17 de 32 estados del país. Por las características ya mencionadas, esta región es potencialmente económica.

Seguida por el Istmo, centro industrial de energéticos que favorece al desarrollo económico nacional, asociado al alto grado de producción agrícola. El fuerte impacto y potencialidad que tiene el Puerto de Salina Cruz se debe a la posición estratégica que permite la distribución y comercio intercontinental entre Oriente, América y Europa, al conectar el Océano Pacífico y el Golfo de México tanto por carretera como por vía férrea, condición que la convierte en punto clave para la economía nacional más que regional (Hiernaux, D. 1984:71).

De lo anterior, se deduce que el ritmo del sistema productivo oaxaqueño es bajo, ya que tiene producción agrícola de subsistencia, inversión estatal poco participativa a escala nacional y la inversión externa se concentra en los enclaves regionales. Por consiguiente, la agricultura, la pesca y la minería tienen poco impacto regional en

comparación con el sector industrial, como la industria del cemento ubicada en Lagunas Oaxaca, que tiene la capacidad para generar empleos, ingresos y mejores condiciones de vida. De este modo, en las regiones donde existe baja industrialización y comercialización de la producción agrícola existe mayor marginación.

3. 3 Integración del territorio oaxaqueño a la economía global

3. 3. 1 Política territorial federal-estatal

A partir del ajuste macroeconómico que se genera en México, desde principios de los años ochenta, existe reorganización operativa de la administración pública que busca insertar a la economía mexicana en el mercado internacional. La vía para lograrlo es mediante la atracción de inversiones multilaterales en territorios específicos. Ante este escenario, el gobierno mexicano instrumenta una política territorial con carácter sectorial que implica el desarrollo potencial en territorios con capacidad generadora de insumos (recursos naturales, biodiversidad, capital humano, entre otros) para el capital global.

Para el año 2000, se establece una planeación territorial de carácter regional con el objeto de vincular al interior de las regiones, a las áreas marginadas y aisladas con las principales ciudades, para incorporarlas al desarrollo local, regional y nacional (PNDU-OT, 2001-2006:33). La política territorial actual, con base en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT) tiene como prioridad:

- a) maximizar la eficiencia económica del territorio a través de la relación ciudad-región que garantiza la cohesión política, social y cultural.
- b) especialización del territorio e integración de las regiones más productivas a la economía mundial.
- c) integración de la región sur-sureste a la movilidad económica.
- d) crecimiento sustentable.

De esta forma, el gobierno federal establece grandes macroregiones como la Macroregión sur integrada por los estados de Puebla, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo para atraer inversiones y proyectos multilaterales. Al mismo tiempo, al interior de las entidades identifica e impulsa

subregiones y crea enlaces a través de microregiones que se rigen por una localidad urbana, cuya finalidad es fortalecerse como centro urbano y atraer a las áreas aisladas.

En este sentido, cada entidad ubicada dentro de la macrorregión, posee subregiones pivote. Es el caso de Oaxaca, donde destaca a escala nacional, el Istmo de Tehuantepec, que ocupa posición privilegiada al permitir la conexión intercontinental, el intercambio comercial y la articulación del resto de subregiones en la región sur-sureste. Por la especialización industrial, petrolera e infraestructura portuaria que caracteriza a esta subregión, se pretende convertirla en “cluster” regional o zona de atracción de diversas actividades industriales y maquiladoras, y que a la par, se incorpore a los grandes mercados mundiales (González, O. 2000:02).

Del mismo modo, existe una división microterritorial Federal en el estado, de 75 microregiones, cada una regida por una localidad con rasgos urbanos. Sin embargo, el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, no complementa la propuesta federal, por seguir la misma distribución territorial federal en su propuesta. Persigue impulsar el desarrollo de la Región Istmo, generar desarrollo industrial y local a través de la promoción de inversiones y el crecimiento de las manufacturas, funcionalizar territorios a partir de la actividad turística y focalizar la asistencia social en zonas marginadas (PED, 1999:29).

De esta forma, el gobierno estatal visualiza al turismo como arista alternativa para mejorar la economía local-regional, y que a la par, permita la inversión extranjera, la expansión de agroindustrias, la industria de la construcción y el establecimiento de cadenas hoteleras. Lo anterior significa derrama económica, empleos e inclusión de la población vulnerable. No obstante, esta estructuración turística pretende posicionar a territorios determinados (Ciudad de Oaxaca y Bahías de Huatulco), y en menor proporción al resto del territorio oaxaqueño. Condición que responde a la forma operativa de la política territorial nacional que establece la integración en la dinámica global de los territorios más atractivos desde un sentido económicamente productivo.

Por consiguiente, se identifica un perfil puntual y localista en la propuesta federal-estatal que perpetúa desequilibrios intra e interregionales, debido a que los territorios con cierto dinamismo económico favorecen la productividad y el desarrollo exclusivo de la región donde se localizan, sin articular en su totalidad a todo el estado. Ello se debe a la

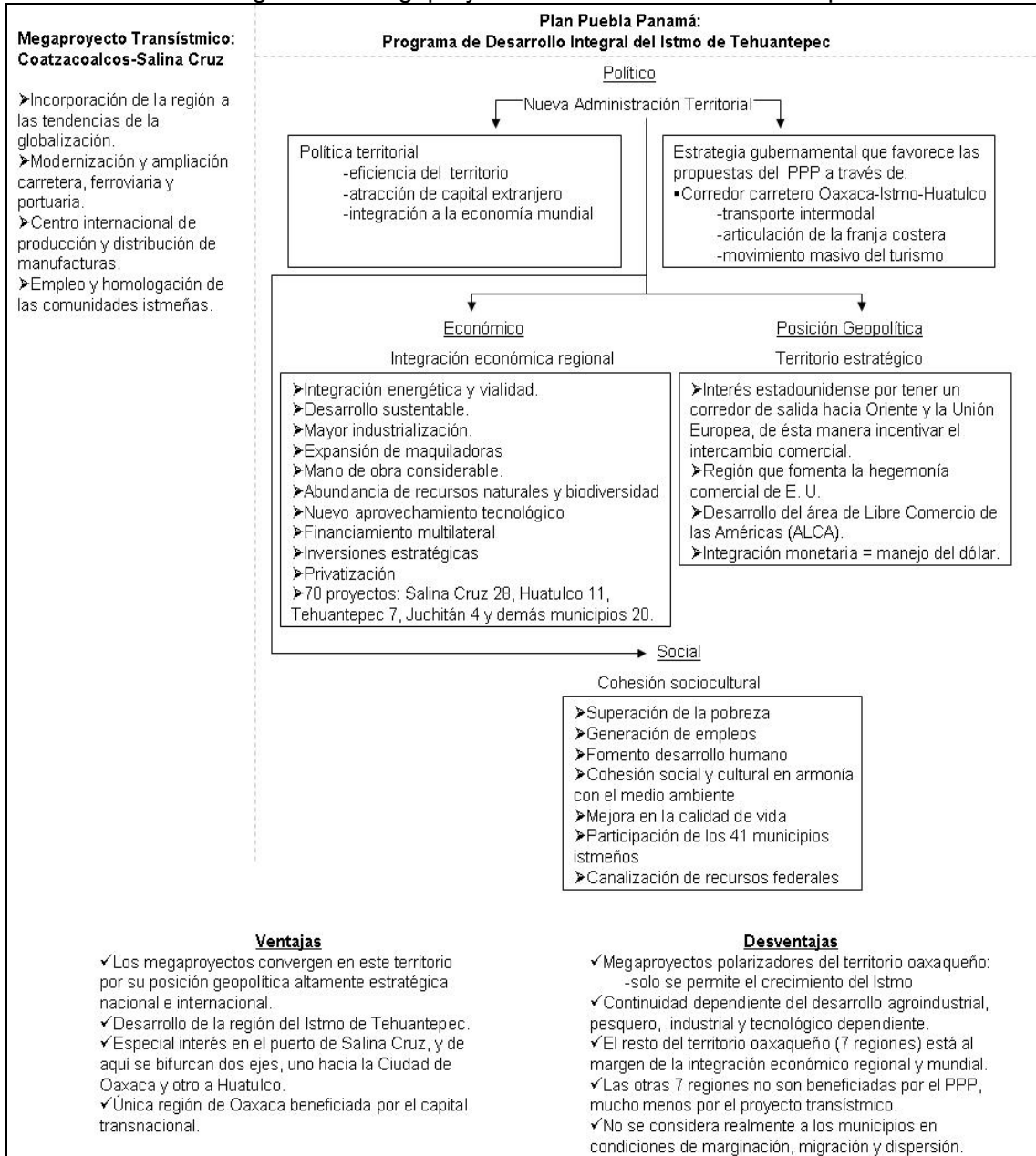
discontinuidad de la estrategia territorial y la carencia de articulación al momento de operar en el territorio. En otras palabras, hace falta una política territorial con enfoque interno que integre a los territorios segregados, para traspasar las líneas de acción encaminadas hacia la incorporación de territorios dinámicos con el mercado internacional. En este sentido, existe una dependencia total por parte de la entidad con respecto a la Federación y la existencia de un control operativo que determina jerárquicamente el desarrollo puntual del territorio oaxaqueño, condición que inhibe el proceso territorial articulado capaz de mejorar la precariedad social de esta entidad.

3. 3. 2 Principales megaproyectos en Oaxaca

La política inversionista, identifica la estructuración territorial de corredores carreteros, industriales y tecnológicos, como la propuesta detonante para promover a escala nacional e internacional estas áreas territoriales. Al interior de las regiones busca la incorporación de las localidades aisladas por medio de la mejora en el sistema de transporte, infraestructura tecnológica y de comunicaciones. En esta lógica, el programa gubernamental con mayor impulso es el Programa de Desarrollo Integral para el Istmo de Tehuantepec que abarca tres grandes proyectos: Corredor Transístmico Salina Cruz-Coatzacoalcos, Corredor Carretero Oaxaca-Istmo-Huatulco y el Megaproyecto Plan Puebla Panamá (PPP) que inició en 2001 (Figura 2.3).

El corredor transístmico Coatzacoalcos-Salina Cruz se convierte en el eje de atracción alrededor del cual giran los otros dos proyectos, ya que desde la visión geopolítica representa dos polos de desarrollo que al unirse detonan el desarrollo estatal y nacional al atraer las inversiones multilaterales y la instalación de transnacionales. En este sentido, los tres proyectos están plenamente articulados con el propósito de promover una integración económica regional con carácter mundial. Ello se debe a que el gobierno, a través de la modernización y ampliación del sistema de transporte busca convertir al Istmo en un centro productor y distribuidor de manufacturas en el mercado internacional, así como proporcionar ventajas a la estrategia de viabilidad del PPP, y finalmente, unir al Istmo con el centro del país, a través de la ruta Salina Cruz-Coatzacoalcos-Puebla-Cd. de México.

Figura 2.3. Megaproyectos en el Istmo de Tehuantepec



Fuente: Elaboración propia con base en González Alafita, 2000 y Barceló, V. 2002.

Esta integración regional inició con la remodelación del Corredor Transístmico durante 1996. Existió la necesidad de establecer un sistema de transporte intermodal en la zona que comprende al Istmo de Tehuantepec (Veracruz y Oaxaca), con el objeto de mejorar la comunicación y disminuir la distancia entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, modernizar la carretera transístmica, las vías ferroviarias, ampliar terminales y el equipamiento urbano. A principios del año 2000, inicia el Proyecto del Corredor

Carretero Oaxaca-Istmo-Huatulco, donde Salina Cruz es el punto medular de la articulación que vincula a una parte de la costa y a la ciudad de Oaxaca con el desarrollo económico del Istmo.

Esta unión resulta estratégica al perseguir la movilización turística, la inversión pública y privada, así como la derrama económica generada permanezca en el Istmo. En consecuencia, se considera a los lugares más visitados por la afluencia turística como la ciudad de Oaxaca centro urbano de gran importancia turística y Huatulco por el atractivo natural de sus playas.

Para el año 2001, el gobierno federal aprueba la estrategia de desarrollo multilateral, Plan Puebla Panamá, la cual contempla a la región Istmo de Oaxaca, como el territorio nodal generador de integración económica regional, nacional y mundial. En esta lógica, la región istmeña se inserta en uno de los megaproyectos multilaterales más importantes del capitalismo global, al presentarse como nueva forma de integración económico-territorial para alcanzar el desarrollo regional por medio de: a) generación de políticas públicas que fomenten el desarrollo humano y la sustentabilidad ambiental, b) atracción de inversiones estratégicas para incentivar el desarrollo en la zona y c) empleos, para mejorar la calidad de vida en las áreas marginadas.

De tal manera, el interés fundamental del PPP es económico,³⁵ razón por la que busca desarrollar obras de infraestructura en las regiones más favorecidas por los recursos naturales, biológicos y humanos. Entre sus principales estrategias está generar un sistema de transporte intermodal y competitivo, integración energética, red de telecomunicaciones y, principalmente, la incorporación de la región a la globalización. Con respecto al problema de la marginación, plantea la posibilidad de construir una red de centros urbanos principales que funjan como puntos de integración comercial y de atracción de la población rural. Por otro lado, este megaproyecto se apoya en el corredor transístmico para ampliar su proceso operativo y de comunicaciones para convertir al Istmo en un polo de desarrollo de “altura mundial”.

³⁵El PPP incluye el financiamiento de recursos por parte de los países partícipes, inversiones privadas, donaciones de organismos de cooperación bilateral y préstamos de instituciones financieras multilaterales: FMI, BM, BID, principalmente.

Aunado al megaproyecto multilateral PPP y el corredor carretero Oaxaca-Istmo-Oaxaca, el gobierno estatal pretende consolidar al turismo (alternativo, etnoturismo y ecoturismo) como eje del desarrollo oaxaqueño para mejorar la economía oaxaqueña, apegado a la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad. Razón por la cual, se crea el Programa Estatal de Medio Ambiente (1998) cuyo fin es atender el ordenamiento ecológico, proteger la biodiversidad y administrar de forma adecuada las áreas naturales protegidas, para impulsar el desarrollo ecoturístico en las regiones sierra norte, sierra sur, mixteca y cañada. En este sentido, se generan una serie de proyectos prioritarios para impulsar el turismo en determinados territorios.

Con base en lo anterior, se puede inferir que los programas regionales como multilaterales y turísticos establecen esquemas de desarrollo e intereses diferentes, por ende, se dirigen a los territorios según su localización y funcionalidad. De modo que, los proyectos estructurales eligen a territorios exentos de marginación, indigenismo, migración y dispersión rural.

En este sentido, los programas de desarrollo regional de tipo social pretenden mejorar las condiciones de precariedad y se distribuyen en las localidades “eje” de cada microregión. Sin embargo, cuando se plasma la estructuración de las microregiones en el territorio, se percibe la distribución poco significativa por la permanencia de localidades aisladas y dispersas que en cierta medida son difíciles de integrar al proceso de desarrollo microregional. Por un lado, los recursos se concentran, por otro, los puntos estratégicos como las áreas más marginadas reciben atención asistencial durante la vigencia de los programas, los cuales son diseñados para el corto plazo.

La forma operativa de los programas y la estructuración de las microregiones no alcanza a vincular al territorio, ya que sólo existen 75 municipios con características urbanas (capacidad económica, distributiva, tecnológica, financiera). Esto dificulta la articulación de todo el territorio, ya que, en Oaxaca existen 13 ciudades con dichas capacidades. Bajo esta lógica, los programas no alcanzan a detonar el desarrollo porque al interior de las regiones quedan espacios desarticulados. En este sentido, se adolece de vinculación al interior y exterior de las regiones.

En cuanto a los megaproyectos estructurales Corredor Transístmico Coatzacoalcos-Salina Cruz, carretera Oaxaca-Istmo-Huatulco y PPP tienden a concentrarse en la región Istmo y en menor proporción en otras regiones como Valles Centrales y Costa. Al observar la distribución territorial de los tres megaproyectos se infiere que son poco sistémicos para Oaxaca porque sólo integran a la región Istmo (Salina Cruz) por su carácter dinámico. En tanto, las demás regiones que padecen marginación quedan al margen de estos proyectos bajo la dependencia de recursos fiscales federales y estatales en el contexto de la política social. Además, los intereses económicos de estos proyectos dificultan la visión total del estado, al establecer la parcialidad del territorio en función de enclaves con dinamismo económico y articulación con los circuitos turísticos, corredores agroindustriales y carreteros más importantes.

En el caso del megaproyecto transístmico, la dinámica económica está más orientada al istmo veracruzano, para vincularse posteriormente al centro del país. Por otra parte, el PPP considera al puerto de Salina Cruz como estratégico porque permitirá una derrama económica hacia el resto de los municipios istmeños y en cierta medida, de las regiones adyacentes, así como la generación de empleos. No obstante, al observar la conformación del eje transístmico, se aprecia el beneficio selectivo del megaproyecto, ya que incorpora a los municipios donde atraviesa el corredor carretero, principalmente Salina Cruz, Tehuantepec, Juchitán y Matías Romero. En tanto, las demás regiones quedan aisladas de este proceso, con excepción de Valles Centrales y Costa que se incorporan al Istmo por medio del Corredor Carretero-Turístico formado por Oaxaca-Salina Cruz-Huatulco.

El diseño de los corredores turísticos también establece una estructuración territorial específica en función de la infraestructura de comunicaciones y equipamiento de los sectores industriales preexistentes (Salina Cruz y Cd. De Oaxaca), así como las playas, hoteles, restaurantes y áreas que presentan atractivos naturales para el sector turístico alternativo (Mixteca, Cañada y Sierra Norte). Sin embargo, el gran problema que enfrenta este sector, es la creación de infraestructura hotelera y de servicios que en gran medida son absorbidos por firmas internacionales, las cuales aportan inversiones de capital financiero, situación que no puede sufragar la inversión pública nacional. Por consiguiente, ciertos territorios impulsan su desarrollo turístico, mientras el resto del

territorio por su escasez de competitividad sino encuentra mecanismos de desarrollo, se mantendrá en el atraso socioeconómico.

En este sentido, la planeación federal sobre el territorio establece como base un desarrollo a partir de la base “local” porque permitirá la incorporación paulatina del estado. Sin embargo, se visualiza que aún existe una planeación estatal centralizada, que identifica a las regiones mejor posicionadas en un sentido económico, posteriormente al interior de las mismas establece jerarquías territoriales donde los puntos considerados estratégicos (regiones, municipios, localidades) reciben mayores recursos, equipamiento urbano y financiamiento para su impulso. De tal manera, la estructura territorial no se interpreta en función del relieve montañoso y la dispersión rural, sino desde un rendimiento económico puntual que se articula a partir de los principales corredores carreteros, industriales y actualmente turísticos.

CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL TERRITORIO

4.1. Evaluación territorial como instrumento de análisis para la política social

4. 1. 1. Criterios de evaluación de la política social

La evaluación como proceso de valoración, permite conocer la utilidad y avance de los resultados alcanzados sobre un objetivo de la política social. Esto permite establecer criterios de valoración capaces de reconocer resultados. En este sentido, la política social adopta la evaluación como mecanismo de estimación y de eficiencia (desviación de recursos, corrupción, cooptación, impunidad) (Cardozo, M. 1993:168). El énfasis de la política social en la evaluación como parte final de su proceso de aplicación, inició después de la transición económica, ya que este cambio representó modificaciones en la distribución de los recursos sociales.

En este sentido, se buscó superar el viejo modelo de política social centralista y estática, para ceder paso al modelo sistémico y dinámico diseñado desde el contexto neoliberal que implica la intervención de nuevos actores en la elaboración e implementación de la política. Bajo esta línea, las organizaciones financieras internacionales apoyan al gobierno mexicano, el cual tiene que descentralizar la administración de recursos sociales hacia las entidades federativas y garantizar (a través de la institución gubernamental encargada de aplicar la política social) que existe focalización de la asignación social (zonas prioritarias y población objetivo) y participación de los grupos sociales afectados.

Por consiguiente, en la política social se presentan prioridades económico-financieras que rigen su desarrollo. Estas prioridades persiguen impactar en el problema de la marginación a partir de los criterios de focalización y descentralización de recursos. Se pretende maximizar los resultados, aún con el inconveniente de la reducción del gasto social. Cuando la política social lleva a cabo la evaluación, persigue comparar de forma global los resultados finales con los objetivos establecidos previamente, para estimar los logros obtenidos, a pesar que, el impacto y el cambio difieren según el entorno donde se aplica la política (el efecto que produce en un lugar o población es diferente al efecto que se presenta en otra área) (Ballart, X. 1992:87).

De este modo, la política social establece criterios propios de evaluación que se basan en la comparabilidad de los objetivos *versus* resultados (cobertura de la política sobre los beneficiarios). Para justificar este método de valoración, se toma la clasificación “Tipos de Evaluación”, generada por Ballart, para señalar que la política social utiliza una evaluación conjunta: Evaluación Conclusiva o Resultados y Evaluación Interna (Ibid:79) (Cuadro 1.4). Con esta evaluación, la política persigue que al finalizar el período de aplicación se muestren datos cuantitativos, que señalen la canalización efectiva de los recursos (bienes y servicios distribuidos) hacia un número determinado de población. Ello se refleja en el crecimiento numérico de beneficiarios de la misma.

Cuadro 1.4. Tipos de evaluación de la política social

Tipo 1		Tipo 2	
Formativa o Proceso	Conclusiva o Resultados	Descriptiva	Análítica
-Marcha programa. -Diseño -Implementación de política y programas.	-Resultados programa. -Utilidad y cobertura. -Distribución recursos, bienes y servicios. -Impacto y eficiencia -Cambios producidos.	-Parámetros cuantitativos para conocer la cobertura de la política sobre los beneficiarios.	-Causa-efecto. -Modelos teóricos y diseños de investigación (Cohen, y Franco, 1998:116).
Tipo 3		Tipo 4	
Interna	Externa	Meta-Evaluación	
-La evaluación se realiza por el mismo personal que ejecuta la política. -Evaluación-justificación	-Libertad para interpretar los resultados de la política. -Mayor veracidad.	-Análisis de los resultados de varias evaluaciones. -Proporciona información sobre la relación que establece la política.	
Propósitos de la Evaluación			
Abiertos		Subrepticios	
Obtener información del programa de manera progresiva, con el propósito de: -Señalar modificaciones programáticas precisas. -Valoración global real de resultados y utilidad.		-Tendencias políticas -Justificar una postura, ya sea para ofrecer imagen positiva del programa o utilizar resultados negativos como arma política en contra de responsables políticos y administrativos. -Posponer la toma de decisiones.	

Fuente: Elaboración con base en Ballart, X. 1993.

Estos resultados son producto del manejo de datos por parte de la institución gubernamental que realiza la aplicación de la política. Por lo general, la política busca mostrar el alcance logrado y la eficiente canalización de los recursos. En ocasiones, tiene implícito el propósito de la evaluación-justificación. Este criterio determina la dirección a seguir por la política en sentido de progreso, mejora y continuidad, o estancamiento que asegura la presencia de la política con resultados poco satisfactorios. En este sentido, la evaluación de la política social sólo persigue fines cuantitativos: a mayor distribución de recursos mayor número de beneficiarios y obras sociales (focalización, población

objetivo, asignación de recursos y descentralización), sin considerar la forma operativa de la misma y sin planear cambios en el entorno territorial.

De este modo, la forma operativa y aplicada de la política social, mantiene efectos retroactivos como: 1) continuidad del funcionamiento vertical, que indica distribución de la política desde la cúpula gubernamental para dirigirse a las zonas prioritarias o marginadas, 2) cobertura nacional, significa presencia en cada una de las entidades federativas, esta presencia conlleva a la distribución heterogénea de los recursos porque la delimitación territorial dentro de los Estados tiende a ser puntual, a tal grado que, solo cubre a puntos estratégicos y representativos, 3) continúa con la espacialidad federal, donde las decisiones son productos de la centralización operativa, aún con la descentralización como mecanismo facilitador de beneficios sociales, y 4) mantiene carácter asistencial porque solo entrega subsidios (becas e ingresos monetarios) y recursos en especie (atención médica, medicamentos, leche, despensas, entre otros) (Vilas, 1995:24). Mientras en la visión de la política social prevalezca la espacialidad federal, la verticalidad y el asistencialismo, la marginación será constante en el territorio oaxaqueño donde está latente dicho fenómeno.

Por consiguiente, se pretende realizar la evaluación de la política social en consideración a los efectos producidos en el territorio oaxaqueño después de la transición económica, puesto que, el territorio es el elemento receptor y emisor de los cambios y las principales decisiones gubernamentales, así como el factor estructurante del origen de la marginación. La distribución de la política está sujeta a la división impuesta desde la federación, que establece la centralización y la canalización de recursos sociales a lugares estratégicos (microregiones y localidades eje), por ende, determina la funcionalidad (económica, turística y social) y diferenciación urbana-rural sobre el territorio.

Esta distribución favorece a las regiones con desarrollo económico donde existe estabilidad económica por la industria y las inversiones, así que las deficiencias (empleos y salarios bajos) existentes se subsanan en cierta medida, con la atención social focalizada. Mientras las regiones con escaso desarrollo dependen de la política social para mejorar su situación de precariedad económica.

Se puede inferir que, la política social ataca de manera indirecta a la marginación porque descarta al territorio como reproductor de este proceso, ya que, el territorio se considera como incentivo económico. En consecuencia, el desarrollo del territorio depende de la capacidad de dominio que tienen los grupos sociales, las inversiones públicas y privadas, las decisiones económico-administrativas, y en especial, la planeación gubernamental que incide de forma directa para generar el progreso. Aquí, radica la bifurcación porque el gobierno mantiene la postura de crecimiento centro-periferia, aunado al desarrollo puntual de las áreas locales, sin lograr incorporar al territorio en su totalidad a la dinámica del desarrollo nacional.

4. 1. 2 Valoración de resultados territoriales de la política social

Para valorar el beneficio que tiene la política social en el territorio oaxaqueño se realiza una comparación entre la asignación de los recursos por región y el grado de marginación existente en las mismas (Cuadro 2.4). Como ya se mencionó, el efecto de la política se mide en función de la distribución de los programas sociales y recursos en las entidades federativas. En Oaxaca se valora en función del monto que se destina a cada región, donde las primeras cuatro posiciones corresponden a las cuatro regiones prioritarias para la política social de cada período.

Cuadro 2.4. Asignación de recursos por región

Regiones	Distribución de Recursos 1989-1994					Distribución de Recursos 2000-2003				
	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja
Mixteca	1							5		
Cañada	2					2				
Papaloapam				6			4			
Sierra Norte					7					7
Valles Centrales		4				1				
Sierra Sur					8	3				
Istmo	3								6	
Costa			5							8
	Política social 1989-1994					Política social 2000-2003				

Fuente: Elaboración propia con base en anuario estadístico 1990-2004.

En el primer período se concentra la atención en Mixteca, Cañada, Istmo y Valles Centrales. En el segundo período se centra en Istmo, Cañada, Sierra Sur y Papaloapam. Las diferencias en la forma de abordar la marginación, conduce a la dificultad para

revertirla. Mientras la política 1989-1994, genera bienes y satisfactores en regiones oaxaqueñas específicas, la política de 2000-2003 considera prioritario atender la marginación en otras regiones. Esta forma segregada de visualizar la marginación en el territorio ocasiona desbalances al interior de las regiones, donde los municipios que durante un tiempo tienen marginación baja y media, resulta de la canalización de recursos hacia estas áreas. Sin embargo, con el cambio de política social, modifican sus posiciones por marginación alta y muy alta (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Variabilidad de la marginación por municipio

	Regiones							
	Mixteca	Cañada	Papaloapam	Sierra Norte	Valles Centrales	Sierra Sur	Istmo	Costa
Grado de Marginación 1990								
Muy Alta	40	28	11	20	22	47	4	31
Alta	90	14	6	29	58	23	16	18
Media	22	2	2	15	18	0	11	1
Baja	3	1	1	3	16	0	6	0
Muy Baja	0	0	0	1	7	0	4	0
Total Mpios	155	45	20	68	121	70	41	50
Grado de Marginación 2000								
Muy Alta	29	28	10	17	26	43	4	29
Alta	100	14	8	37	49	26	18	19
Media	23	2	2	12	21	1	12	2
Baja	3	1	0	1	16	0	4	0
Muy Baja	0	0	0	1	9	0	3	0
Total Mpios	155	45	20	68	121	70	41	50

Fuente: Elaboración propia con base en Conapo 1990 y 2000.

Entonces, la aplicación de la política social no genera cambios importantes al interior de las regiones, al contrario, mantiene el desarrollo de puntos estratégicos, dado que en los dos períodos, algunos municipios cambiaron su tendencia hacia abajo o hacia arriba según la importancia socioeconómica que la política concede a cada región. La variabilidad en el grado de marginación de las regiones, revela que las políticas y sus programas sociales carecen de efectividad sobre el territorio, por la focalización en ámbitos territoriales suburbanos. Esta variabilidad en la aplicación de la política social, genera sesgos al interior del territorio oaxaqueño porque la atención en lugares suburbanos es continua, en tanto, los rurales se mantienen en el atraso.

Al comparar la distribución de los recursos y la marginación por regiones, se aprecia que la política social tiene visión temporal y prioridades diferentes según los requerimientos del contexto económico-político, razón que explica la constante

marginación, lo cual también se demuestra estadísticamente. Para establecer un criterio del comportamiento de la marginación y del mínimo impacto de la política social en el territorio oaxaqueño se recurre a las medidas de tendencia central porque permiten mostrar de manera estadística la continuidad de marginación (Anexo 3).

A través de estas medidas se busca evaluar el grado de marginación existente en las ocho regiones (570 municipios), cuya medición se establece a partir de dos parámetros de la marginación oaxaqueña. El primero es de -1.83, se toma porque representa el valor más bajo de la marginación. El segundo es de 3.05, constituye el valor más alto de la marginación. Al calcular las medidas de tendencia central se obtiene un promedio del índice de marginación de 0.602. Sin embargo, lo realmente significativo es que la mayoría de los municipios tienen índice de marginación de 1.112, dato correspondiente a marginación alta.

Asimismo, los datos del año 2000 muestran una distribución normal de la marginación donde casi el 68% (67.12) de los municipios se concentran en un alto grado de marginación y sólo tienen un intervalo de variabilidad o capacidad para cambiar su condición de marginación de -0.235 a 1.440. En otras palabras, la mayoría de los municipios mantienen marginación alta, mientras tanto, son pocos municipios con marginación muy baja. Con estos datos se muestra que la marginación en el territorio oaxaqueño es una condición dura de revertir y la distribución de recursos que realiza la política social aún carece de efectividad para cambiar esta tendencia, tal vez porque se enfoca exclusivamente al individuo y no al territorio.

En Oaxaca, la política social solamente es una obra sexenal. Esto se explica de la siguiente manera, cuando la política social en un espacio-tiempo otorga mayores recursos a ciertas regiones, genera beneficios temporales y en cierta medida, se vislumbra un cambio mínimo. Sin embargo, cuando se termina, el avance logrado decrece ya que al entrar en operación otra política, tiene operatividad diferente y aplica en zonas ajenas a las anteriores, condición principal por la cual la marginación no modifica su tendencia en una dirección positiva (disminución de la marginación).

La política social otorga subsidios en efectivo o en especie para ayudar a los grupos sociales vulnerables a sobrevivir temporalmente. La política genera mecanismos

de sobrevivencia y algunas obras de infraestructura, sin establecer bases reales y sustentables que eviten del diseño de la política, la dependencia de los individuos. En consecuencia, se visualiza al individuo como dependiente de la asignación social, sin planearlo socialmente dentro del territorio. Es decir, falta entender al territorio como el factor estructurante donde se origina la marginación.

De este modo, la política social se transforma de manera parcial, y en la actualidad busca un doble mecanismo para comprobar y atender la marginación: reglas de operación y orientación política que se matizan con el enfoque de género. La marginación se construye por la debilidad e inconsistencia de la política social federal que responde a los intereses económicos, y al momento de descentralizarse hacia las entidades federativas, genera bajas respuestas en los espacios territoriales con menor capacidad de incorporación ante el escenario global. Por tanto, al prevalecer la estructura política-económica bajo la cual aplica la política social, la marginación continuará como signo estructural del territorio oaxaqueño.

La política social debe considerar al territorio como criterio prioritario para su implementación porque es el lugar donde se plasman todas las acciones, el proceso económico, político y social. Cuando se incorpore al territorio como totalidad o elemento fundamental para planear la política social, existirá correspondencia entre la marginación territorial y la asignación social. El gobierno necesita analizar las ventajas que concede cada territorio y al mismo tiempo otorgar insumos para potenciar el desarrollo.

La política tiene que concebir a la marginación a largo plazo para revertirla. De lo contrario, esta situación se mantendrá en Oaxaca, incluso aumentará paulatinamente y se concentrará más en los municipios ya rezagados. De acuerdo a una proyección futura tentativa, se deduce que el índice de marginación para el 2010 será de 2.09. Por ende, el gobierno debe tomar medidas preventivas antes de que la marginación genere mayor vulnerabilidad social (Boltvinik, J. 2000:170).

Para mejorar las condiciones socioeconómicas en el Estado de Oaxaca es necesario generar una planeación territorial, económica y social donde participen las tres escalas de gobierno, ya que el desarrollo económico en su mayoría depende sólo de los lineamientos federales. Se debe concebir una perspectiva amplia del comportamiento del

territorio a partir de las regiones, donde se visualicen los principales criterios y prioridades: debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades, para corregir las desviaciones y optimizar el sistema territorial (Gómez Orea, D. 2002:22).

El desequilibrio del territorio se puede contrarrestar si el Estado genera cimientos sólidos (infraestructura de diversa índole, pequeñas empresas locales relacionadas con la agricultura, vigilar que se cumplan los precios de los productos agrícolas, crear centros interregionales) para integrar lugares aislados del desarrollo.

4. 1. 3 Particularidades que definen la funcionalidad territorial en Oaxaca

Con la transición económica, el territorio deja de ser simple referencia de localización y expansión de tierras, para convertirse en el actor espacial del intercambio comercial, donde las grandes potencias tienen la capacidad de dominio sobre espacios con recursos y ventajas económicamente aprovechables (Uribe, G. 1998:15). El territorio se rige por la fragmentación territorial, la incorporación geopolítica y la emergencia de ejes articuladores del desarrollo global (Cuadro 4.4). Sin embargo, la idea de territorio en la visión gubernamental tiene en general referencia geográfica, aún cuando en la actualidad el territorio constituye la pieza fundamental del desarrollo y de las relaciones del capitalismo.

Cuadro 4.4. Visión del Territorio en México

1970-1976	1988-1994	2000-2006
-Connotación geográfica. -Establece desequilibrio territorial (dicotomía urbanidad-ruralidad). -Concentración territorial y centralización política-económica	-Localización geográfica -Importancia geopolítica del territorio -Delimitación territorial: regiones de atracción y regiones de atraso.	-Fragmentación territorial -Emergen lugares como ejes articuladores de la globalización. -Visión puntual del territorio.

Fuente: Elaboración propia con base en Uribe G. 1998.

Es en la década de los setenta del siglo XX, cuando se crea el Plan de Desarrollo, en el cual se emplea el término, bajo una connotación de localización y delimitación de áreas en condiciones favorables y zonas excluidas, en el marco del antagonismo urbano-rural, línea prevaleciente y difícil de erradicar. Para los años noventa, se consolida la globalización que presenta oportunidades para el desarrollo regional sin contemplar la totalidad territorial, debido a la visión parcial del territorio en función de áreas propicias

económica y tecnológicamente. Dicha situación se mantiene en la actualidad, con la diferencia que se enfoca al desarrollo turístico y reservas territoriales (biodiversidad).

En consecuencia, el territorio mexicano está fragmentado porque pretende incorporarse a la dinámica del capitalismo global a partir de territorios específicamente delimitados. Esta situación, se manifiesta en Oaxaca donde se incentiva el desarrollo de forma puntual, a pesar del rezago socioeconómico característico de esta entidad. Esto se demuestra, al observar que durante el período 1970-1976, sólo predominaban en el sistema urbano la Ciudad de Oaxaca, Tuxtepec, Loma Bonita y Huajuapán de León, por la proximidad con los Estados de Puebla y Veracruz.

En este período, la economía se movió por los efectos y precios del petróleo, por lo que el gobierno consideró propicio incentivar el desarrollo de la región del Istmo por el puerto petrolero (Salina Cruz), así que iniciaron proyectos de desarrollo para ampliar la infraestructura carretera en esta región y estimular la industrialización con base en la explotación del petróleo y el procesamiento de hidrocarburos.

En ese momento, la justificación gubernamental federal fue que al incentivar la industria en determinada zona, se generaría de forma mecánica la expansión económica a un área más extensa. A partir de ello, inició la distribución de equipamiento y servicios públicos en esta región, principalmente en Salina Cruz y su hinterland. Sin embargo, esta planeación estableció la fragmentación territorial porque el interés por el petróleo llevó a la concentración urbano-industrial, la acumulación de capital y la escasa inversión en el medio rural.

Para los años noventa, prevalecen los lugares ya mencionados, pero emergen otros alrededor de la capital estatal, conformando la zona metropolitana de Oaxaca, así como algunos lugares en la región de la costa. Estos centros son incentivados por el capital extranjero y además se consolidan como lugares emergentes que surgen para convertirse en puntos articuladores de la globalización. La justificación gubernamental es que las regiones más equipadas pueden entrar al escenario mundial. Con esto incrementa la parcialidad y orilla aún más al territorio que carece de incentivos.

La forma como se estructura el territorio oaxaqueño después de la transición económica responde a las determinaciones económicas del mercado mundial. La economía establece prioridades (mercantiles, financieras) en el territorio, con la intención de potenciar actividades económicas y geopolíticas de los espacios funcionales. El progreso económico queda en manos del mercado internacional, que configura el desarrollo en Oaxaca en función de la delimitación sectorial y comercial. Esta entidad se enfrenta a la fragmentación de su territorio desde lo local para incorporarse al desarrollo global, lo cual se hace perceptible porque es un territorio altamente segregado en sus condiciones socioeconómicas.

En Oaxaca, se encuentran espacios incluidos y espacios excluidos, entre los primeros se encuentran los prevaecientes desde los años setenta, cuya configuración se debe al carácter selectivo y centralizado dependiente de los intereses políticos que ponderaron el desarrollo urbano-industrial sobre el rural. Ello generó que la industria, la producción y la inversión se concentrará en los enclaves dinámicos de Salina Cruz, Cd. de Oaxaca y Tuxtepec. En los segundos, sobresalen los espacios emergentes para incorporarse a la dinámica mundial. La principal característica distintiva es la inversión, la cual en estos lugares es exacta porque con anterioridad se genera el balance y planeación del rendimiento económico a obtener. Esto implica la concentración de recursos en estos espacios, así como la difusión lenta del crecimiento en el espacio territorial.

La globalización persigue el desarrollo nodal, cuyo significado es el crecimiento económico a partir de lugares puntuales. Bajo esta línea, las regiones tienden a reestructurarse en función de diversas características y variables que en conjunto configuran la fragmentación territorial, la sectorización política-económica y ponderan el *continuum* de la marginación. Esta segmentación se genera por el alto grado de marginación, dispersión rural e indigenismo persistente en el territorio, por ende, se persigue incentivar el crecimiento de puntos específicos que representen la funcionalidad de la entidad.

En principio, el gobierno inició la identificación de regiones con cierto desarrollo y las regiones más atrasadas, después la sectorización político-económico al interior de

cada región, y al final, el impulso puntual dentro de esta fragmentación (territorios con cierta infraestructura económica, tecnológica y servicios).

Con base en la explicación de la estructura territorial hasta aquí señalada, el territorio oaxaqueño denota un perfil nodal a modo de las inquietudes del capital global. Esto se puede observar en una primera integración de los indicadores territoriales a partir de tres generalidades preliminares: A) regiones consolidadas, B) regiones con nodos emergentes y C) regiones aisladas (Cuadro 5.4).

A pesar que, las regiones están estructuradas de mayor a menor importancia económica, al interior de cada una existen diferencias muy marcadas, ya que persiste la marginación y el aislamiento. Esta situación se vuelve congénita cuando se evalúa a todo el territorio. Las características principales se dividen en tres rubros para conocer las generalidades del territorio. El primer rubro a considerar, corresponde a los indicadores territoriales revisados hasta ahora. El segundo rubro, contempla la sectorización económica, para identificar el potencial económico en cada región, y el tercero, considera al ámbito global que ubica las áreas de interés para generar las inversiones del gran capital.

En el conjunto de las regiones consolidadas se encuentran Valles Centrales, Papaloapam e Istmo. Estas regiones se caracterizan por manifestar ejes articuladores que ponderan la jerarquía del sistema urbano estatal, así como cierta independencia económica por los enclaves de desarrollo e infraestructura prevalecientes, esta condición las hace atractivas a las grandes inversiones. Respecto al grupo de las regiones de nodos emergentes se ubican la Mixteca y Costa, se distinguen por sus territorios ambivalentes, donde el desarrollo económico proviene de los recursos gubernamentales y el crecimiento que se persigue a gran escala, deriva de la inversión privada.

Las regiones aisladas corresponden al grupo más débil como Sierra Norte, Sierra Sur y Cañada. Se caracterizan por ser regiones con alto grado de marginación y dispersión rural, condiciones que limitan la funcionalidad del territorio por el aislamiento existente. Además, por el escaso desarrollo dependen económicamente de los recursos generados por el vínculo federación-estado. Son territorios flotantes, ya que en su

Cuadro 5.4. Caracterización del Territorio Oaxaqueño

Generalidades Principales		Regiones Consolidadas			Regiones con Nodos Emergentes		Regiones Aisladas		
		Valles Centrales	Istmo	Papaloapam	Mixteca	Costa	Sierra Norte	Sierra Sur	Cañada
Variables Territoriales	Marginación	Alta	Media	Alta	Alta	Alta	Muy Alta	Muy Alta	Muy Alta
	Dispersión Rural	Baja	Baja	Baja	Media	Media	Alta	Alta	Alta
	Indigenismo	Baja	Baja	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta	Alta
	Migración	Alta	Muy Baja	Muy Baja	Muy Alta	Medio	Alto	Muy bajo	Muy bajo
	Organización Política	Usos y C. P. Políticos	P. Políticos	P. Políticos	Usos y C.	Usos y C. P. Políticos	Usos y C.	Usos y C.	Usos y C.
Sectorización Económica	Localidades Eje	13	11	7	14	11	6	8	5
	Corredor Industrial	Cd. Oaxaca	Salina Cruz	Tuxtepec	Huajapam				
	Enclaves Dinámicos	Industrial Servicios Turístico	Industrial Petrolero Turístico	Industrial	Tecnológico	Turístico			
	Eje Articulador	Panamericano	Panamericano Ístmico Costero	Carreteras 182-147-175	Panamericano	Costero	Carreteras 175-147	Panamericano	Carreteras 182-150
Ámbito Global	Circunstancia Económica	Interacción Mercado Global	Interacción Desarrollo Global	Interacción Mercado Global	Inversión Privada	Inversión Privada	Estatal- Federal	Estatal-Federal	Estatal- Federal
	Inversión Multilateral	Industria Transporte Servicios Turismo	Transporte inter-modal Industria Turismo	Industria Servicios	Biosfera Turismo alternativo	Turismo Transporte	Biosfera Turismo alternativo	Turismo alternativo	Biosfera

Fuente: Elaboración propia

totalidad necesitan de la inversión nacional e internacional para mejorar la cuestión socioterritorial.

Con base en lo anterior, se identifica en la entidad oaxaqueña un *continuum* en las condiciones socioterritoriales que se suman a la inconsistencia gubernamental en la planeación y funcionalidad del territorio, e insisten en fragmentar aun más el territorio, ya que jerarquizan linealmente a menor escala, sin incorporar una horizontalidad de los procesos.

En este sentido, el desarrollo económico y social de Oaxaca carece de equilibrio territorial, porque no se difunde en el espacio, tiende más a concentrarse en ciudades y regiones estratégicas, las cuales mantienen el dominio y la absorción del desarrollo sobre las demás regiones. No obstante, las regiones con enclaves o centros turísticos también cuentan con áreas carentes de infraestructura carretera, tecnológica, industrial e inversiones, esto se refleja con el alto grado de marginación. Con excepción del Istmo, región con grado medio de marginación y altos rendimientos económicos producto de la industrialización que posee y su posicionamiento estratégico, sin embargo, al interior de su región también existen lugares no incorporados a esta dinámica aunque son menos significativos.

Por consiguiente, la configuración territorial de Oaxaca se enfrenta a la desarticulación de sus regiones, donde cada una, actúa de manera independiente en función de la concentración económica y de los lugares de desarrollo puntual para incorporarse a la dinámica del crecimiento nacional e internacional. En este sentido, el territorio presenta fricciones como la industrialización y la alta marginación, el cruce de ejes articuladores y la dispersión rural, así como inversión en territorios específicos y descuido al interior de las regiones y en la totalidad del estado oaxaqueño. En la entidad se toman regiones y recursos prioritarios para la economía nacional, mientras, el resto del territorio depende de la administración y asignación de recursos que genera la vinculación federación-estado.

4. 2. Escenario de la fragmentación territorial en Oaxaca

4. 2. 1. Categorización regional en función de condiciones territoriales

Con el objeto de identificar las condiciones territoriales que favorecen la fragmentación, se identifican los comportamientos regionales particulares y en torno a ello, el contexto político de la vinculación federal-estatal (Cuadro 6.4). Las regiones más desarrolladas como Valles Centrales, Papaloapam e Istmo comparten una baja dispersión rural que responde al crecimiento en infraestructura urbana, transporte e industria, así como la presencia de transnacionales y maquiladoras. Con respecto al indigenismo, Valles Centrales e Istmo no generan la reproducción indígena porque históricamente no surgen en estas regiones. Sin embargo, tienden a la atracción de estos grupos por la concentración de actividades económicas y del intercambio comercial. Por su parte, Papaloapam si genera el arraigo de estos grupos.

Cuadro 6.4. Categorización regional a partir de las condiciones territoriales

Regiones	Condición Territorial			
	Marginación	Dispersión Rural	Indigenismo	Migración
Valles Centrales	Concentración económica en centros urbanos y distribución iniquitativa de recursos perpetúa marginación.	Dispersión baja que responde al crecimiento en infraestructura urbana, industrial, servicios y transporte que reciben estas regiones. Así como a la presencia de transnacionales y maquiladoras.	Históricamente existe presencia indígena baja, ya estos grupos se concentran en territorios aislados y con orografía abrupta.	Crece movilidad migratoria.
Istmo	Crecimiento económico favorece disminución de marginación (media).		La sierra que atraviesa permite presencia indígena alta.	La atracción económica que representan estas regiones favorece la concentración y permanencia poblacional.
Papaloapam	Concentración económica en centros urbanos, favorece alta marginación.		Históricamente presencia indígena baja.	Población se dirige a centros turísticos de la región.
Costa	Pequeñas ciudades y lugares emergentes generan atracción de capitales, pero carecen de capacidad para redistribuir el ingreso, por lo que continúan con marginación alta.	Presencia de ejes articuladores y enlaces carreteros permite en general dispersión media, más en lo particular existen áreas incomunicadas.	Relieve abrupto permite presencia indígena alta.	Ejes articuladores facilitan migración alta.
Mixteca			Grupos indígenas son menos favorecidos por crecimiento económico, por lo que permanecen en condiciones de precariedad social, condición que permite indigenismo alto.	Migración alta en busca de mejores condiciones de vida.
Sierra Norte	Concentración de marginación muy alta por el alto grado de ruralidad que detentan.	Aumenta dispersión e inaccesibilidad porque la inversión en infraestructura básica es baja comparada con la de los centros urbanos y lugares emergentes articuladores del territorio en la lógica local-global.		Marginación y aislamiento imposibilitan condiciones para el desplazamiento poblacional.
Sierra Sur				
Cañada				

Fuente: Elaboración propia.

Estas regiones se centralizan cada vez más, con respecto a las demás porque centralizan el contexto político. En Valles Centrales existe la centralización de los poderes políticos del Estado, de la cual emana toda la representación sobre la entidad. Esto convierte a la región en el centro radial articulador del estado, por contar con las grandes rutas, la concentración urbano-industrial y el desarrollo nodal.

En la región del Istmo la presencia política se refleja en el crecimiento económico y la presencia del sistema de partidos políticos. Esto la coloca como región geopolítica de atracción mundial que responde a la concentración urbano-industrial, las grandes rutas, el desarrollo nodal y la producción de petróleo e hidrocarburos. En Papaloapam, puntualiza el desarrollo económico, el equipamiento urbano y la funcionalidad del sistema de partidos políticos, por tanto, la injerencia política se refleja en la creación de proyectos gubernamentales y acuerdos multilaterales con tendencia a la concentración urbano-industrial.

Las siguientes regiones nodales emergentes Mixteca y Costa, tienen una dispersión rural media, resultado de la presencia de ejes articuladores y enlaces carreteros. Sin embargo, poseen áreas incomunicadas, esto imposibilita que sus pequeñas ciudades generen articulación al interior de las regiones, por ende, continúan con marginación alta. En la Costa, la cuestión política pondera el desarrollo por medio de la atracción de inversiones y centraliza el desarrollo local, a partir de centros turísticos que se incorporan a la lógica internacional. En la Mixteca, el escenario político se manifiesta en el desarrollo de sitios de atracción tecnológica y turística. Ello genera incipiente urbanización y desarrollo local.

En las regiones aisladas Sierra Norte, Sierra Sur y Cañada, aumenta la dispersión rural y la inaccesibilidad, debido a la inversión baja en infraestructura básica comparada con los centros urbanos y lugares emergentes que articulan al territorio en la lógica local-global. Tienen presencia indígena, poco favorecida por el crecimiento económico, situación que concentra muy alta marginación. Esto responde al escaso interés político, ya que carecen de ventajas económicas significativas, lo cual, genera segregación económica y socioterritorial porque los recursos e inversiones se dirigen a territorios urbanos y pequeñas ciudades.

En consecuencia, ni la política social ni la visión gubernamental observan al territorio, sino que lo fragmentan. Por su parte, la política social centraliza su forma operativa e incentiva el funcionamiento vertical de los recursos. La misión de la política

social es administrar la marginación y generar mecanismos para hacer llegar los recursos, sin impulsar el desarrollo en el territorio. Esto genera polaridad porque en las áreas urbanas hay mayor densidad demográfica y concentración de recursos para satisfacer las necesidades sociales, por ende, existe menor grado de marginación, mientras en el resto del territorio prevalece la alta marginación y está sujeto a escasas oportunidades para su integración regional. En las regiones olvidadas tiene un enfoque microregional más fuerte, distribución sectorial y organización comunitaria.

Aún cuando, el territorio es el elemento de origen de la marginación, no se contempla así, sino que el desarrollo del territorio responde a la forma como se asimila y estructura la economía que determina la canalización de inversiones, por ende, existe el proceso selectivo sobre el territorio. De este modo, la política social se enfrenta a las condiciones existentes en el territorio y a la fragmentación impuesta desde la globalización, porque trabaja desde lo global hacia lo local. Por ello existen tres grandes criterios que inciden en el desarrollo de Oaxaca: economía, territorio y política social.

Oaxaca no está incorporada a la lógica del desarrollo nacional, sólo áreas específicas, aunado a la escasa diversificación de actividades sobre el territorio, así como la baja canalización de los recursos federales. Por consiguiente, desde la visión nacional, se dirigen las inversiones. Mientras el territorio se sujeta a la fragmentación impuesta desde la economía, sin considerar las fricciones existentes o los conflictos que generan estos componentes.

4. 2. 2 Debilidades y potencialidades regionales

Para explicar el ordenamiento territorial existe una amplia metodología teórica, sin embargo, también existen formas concretas que integran la funcionalidad del sistema territorial, así como los riesgos y procesos activos que permiten la integración vertical u horizontal de las asociaciones o sinergias territoriales, para explicar el comportamiento, la localización y la complementariedad del territorio. Una forma concreta son las matrices de relación causa-efecto, que señalan el diagnóstico de debilidades y potencialidades específicas del territorio, mediante la combinación de estrategias y líneas de acción económicas, políticas y socioterritoriales (Gómez Orea, D. 2002:35).

Este tipo de matriz se utiliza para expresar el contexto territorial y regional del estado oaxaqueño. La matriz que se construye por región oaxaqueña, muestra los

atributos territoriales a partir de cuatro criterios: debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades. Al combinarlos surgen cuatro escenarios posibles que incrementan, mantienen o mejoran las condiciones de marginación, aislamiento y rezago económico.

Las debilidades refieren las condiciones existentes de marginación, dispersión rural y migración, que imposibilitan el desarrollo del territorio. Las fortalezas son las capacidades consolidadas. Las amenazas configuran la situación próxima a suceder si no se atienden las debilidades. Finalmente, las oportunidades son los vínculos económicos que permiten el desarrollo del territorio, siempre que el gobierno federal-estatal genere mecanismos de incorporación territorial.

De este modo, el primer escenario resulta de combinar debilidades con amenazas. El segundo escenario, surge de combinar fortalezas con amenazas. El tercero, debilidades con oportunidades. El cuarto, fortalezas y oportunidades.

Matriz 1.4. Región Cañada

Cañada		Debilidades	Fortalezas
			-Marginación y dispersión rural muy altos, consecuencia del escaso interés gubernamental por potenciar el desarrollo. -Dependencia socioeconómica de aportaciones federales.
Amenazas	-Segregación socioterritorial que conlleva aumento de marginación. -Economía de autoconsumo.	-Baja capacidad de integración al desarrollo económico regional-estatal. -Incremento de marginación, crea más filtros para asignar recursos federales-estatales.	-Combinar producción de autoconsumo y comercialización, para compensar la segregación socioeconómica. -Utilizar ejes viales con fines de integración territorial.
Oportunidades	-Crear proyectos gubernamentales que incentiven el proceso productivo, mediante el intercambio comercial a escala estatal. -Posibilidades de inversión y fomentar la reserva ecológica.	-Mantiene marginación en lugares muy aislados, pero inicia integración al proceso de producción-consumo y complementar asignación de recursos. -Generación de infraestructura vial para comunicar a espacios importantes.	-Mayor integración cultural con otras regiones -Vinculación transregional para establecer agroindustrias e incrementar capacidad de la movilidad carretera.

Fuente: Elaboración propia.

Matriz 2.4. Región Sierra Sur

Sierra Sur		Debilidades	Fortalezas
		-Relieve abrupto, dispersión rural y muy alta marginación. -Inaccesibilidad genera baja urbanización y baja participación económica	-Comparte límite territorial con Valles Centrales, Costa e Istmo. -Recursos forestales y minerales, así como alta producción artesanal.
Amenazas	-Conexiones lineales de transporte e insuficientes para comunicar a la región. -Bajo incentivo gubernamental y escasa visión socioterritorial.	-Inexistente red carretera dificulta accesos para comercializar la producción primaria. -Fragmentación territorial en función de sitios urbanos, mientras que indigenismo y marginación se repliegan en áreas aisladas.	-Obtener beneficios económicos con explotación moderada de recursos y evitar concentración de ingresos en territorios delimitados. -Proximidad con regiones dinámicas, genera necesidad de mejorar la comunicación.
Oportunidades	-Mayor financiamiento gubernamental para desarrollar áreas rurales y promover proyectos para el cultivo agrícola. -Ampliar la cobertura carretera para atraer inversión pública y privada que se concentra en Valles Centrales.	-Construcción de ramales carreteros mejora comercio de producción primaria y disminuye aislamiento. -Inversión favorece instalación de empresas procesadoras alrededor de los ejes viales, los cuales generan ingresos que mejoran la condición socioeconómica.	-Inversión gubernamental en conjunto con sector privado puede fomentar industria forestal e instalación de tecnologías para extraer minerales, y posicionar estos productos en el mercado. -Empresas comunitarias que coloquen artesanías en regiones turísticas e intercambien en el mercado la producción agrícola.

Fuente: Elaboración propia.

Matriz 3.4. Región Sierra Norte

Sierra Norte		Debilidades	Fortalezas
		-Muy alta marginación, dispersión rural y dependencia económica. -Dificultad de integración intra y extraregional.	-Comparte límites territoriales con regiones económicas más importantes: Valles Centrales, Tuxtepec e Istmo. -Producción minera (oro y plata), agrícola e hidrológica.
Amenazas	-Polarización socioeconómica que incide en autoconsumo y expulsión poblacional. -Polarización territorial hacia centros urbanos cercanos a ZCCO.	-Carencia de infraestructura física, urbana e industrial configura territorio marginado y disperso, con mínimo atractivo para las inversiones. -Escaso desarrollo genera despoblamiento territorial.	-Mejorar comunicación inter e intrarregional para el desplazamiento poblacional sin abandonar el lugar de origen. -Incentivar joyería para generar ocupación y mejores ingresos para la población.
Oportunidades	-Descentralizar inversión de regiones próximas para incentivar manejo de recursos en la región. En conjunto gobierno y sector privado pueden establecer infraestructura agroindustrial para transformar la producción primaria y crear comercio local-regional.	-Mantener los centros rurales estratégicos, acercar servicios y evitar incremento de marginación. -Generar política de producción local que genere ingresos económicos y fortalece red de caminos para mejorar intercambio comercial.	-Proyectos de inversión que impulsen proceso de industrialización de productos mineros, y agrícolas para generar crecimiento económico e incorporar al territorio al desarrollo regional-estatal. -Generar política de manejo hidrológico para fomentar actividades de investigación y producción local.

Fuente: Elaboración propia.

Matriz 4.4. Región Mixteca

Mixteca		Debilidades	Fortalezas
		-Pequeñas ciudades aisladas del resto de la región que mantiene alta marginación. -Alto grado de migración implica pérdida de capital humano.	-Gobierno creó ejes articuladores en este territorio porque resulta estratégico vincular al Estado: Valles Centrales, Istmo y parte de la Costa con el centro del país.
Amenazas	-Inversiones perdidas en centros estratégicos que genera el gobierno, adolecen de capacidad tecnológica y financiera para formar subsistemas regionales que articulen al territorio. -Dependencia de inversión privada para incentivar el desarrollo.	-La incapacidad gubernamental como la privada configuran fragmentación territorial, que favorece a centros urbanos. -El contraste entre marginación y desarrollo sectorial favorecen la expulsión poblacional que persigue oportunidades de bienestar socioeconómico.	-Mantiene la importancia del corredor carretero, pero el desarrollo incipiente no permite el despliegue económico de la región. -El financiamiento privado se enfoca a los asentamientos que poseen urbanización y atractivos que aseguran la estabilidad del capital.
Oportunidades	-Ampliar la comunicación mediante vinculación de caminos rurales con rutas principales. -Incrementar asignación de recursos federales para fomentar desarrollo a partir de proyectos productivos e instalación de industrias.	-Crear núcleos semiurbanos próximos a ciudades existentes, para disminuir distancias y tejer red de puntos que formen centros regionales. -Proyectos productivos ayudan en la incorporación de la población e inciden para aminorar la migración.	-Generación de una red de comunicación que potencie el transporte a partir de las rutas ya establecidas con la intención de atraer inversión hacia dentro de la región de las ciudades existentes. -Distribuir recursos federales en áreas aisladas y marginadas.

Fuente: Elaboración propia.

Matriz 5.4. Región Costa

Costa		Debilidades	Fortalezas
		-Segregación socioterritorial, condiciones de alta marginación y dispersión rural. -Sectorización económica en función del turismo.	-Carretera costera. -Lugares turísticos que funcionan como espacios articuladores de la globalización.
Amenazas	-Fragmentación local que deriva del desarrollo puntual y nodal que generan las inversiones gubernamentales y privadas. -El beneficio económico que genera el territorio, incrementa polarización al no corresponder beneficios a lo local.	-Aumenta la falta de capacidad política y económica para incorporar a la región al desarrollo, el cual se centra en la actividad turística. -La escasa distribución de ingresos económicos sobre el territorio, preserva la marginación y aislamiento.	-Refuncionalización de comunicaciones entre las áreas más alejadas con respecto a los espacios turísticos, para que paulatinamente la derrama económica incorpore a la región. -Diversificar las inversiones sobre el territorio, para optimizar el proceso económico sin descuidar el ambiente.
Oportunidades	-Consolidación del Corredor turístico Huatulco-Puerto Ángel-Puerto Escondido-Chachahua. -Industrialización y comercialización pesquera a gran escala (mercado mundial).	-El desarrollo de la pesca, así como la conveniente redistribución económica que deja el turismo, puede mejorar la condición de marginación. -Combinar las actividades económicas para evitar la concentración y dependencia única del turismo.	-Gobierno federal-estatal debe aprovechar inversiones privadas del turismo y canalizar financiamiento para que las comunidades establezcan microempresas de pesca y redes de comercialización. -Potenciación de Infraestructura marítima para transportar productos al mercado nacional e internacional y fomentar el turismo.

Fuente: Elaboración propia.

Matriz 6.4. Región Papaloapam

		Debilidades	Fortalezas
		Papaloapam	-Alta polarización social. -Beneficio económico se distribuye entre este territorio y Veracruz, mientras que el resto de las regiones oaxaqueñas están al margen.
Amenazas	-Enclave regional que centraliza urbanización, infraestructura básica e industria. -Separación económica de la región con respecto al Estado.	-Prevalece marginación, que resulta de la concentración económica en centros urbano-industriales. -Disociación territorial que no desfavorece la articulación socioeconómica en el Estado oaxaqueño.	-Ponderar funcionalidad económica de la región, como puerta de salida de productos oaxaqueños y transformación industrial de los mismos. -Potenciar el crecimiento hidroeléctrico a favor de la entidad.
Oportunidades	-Difundir actividad industrial en la región -Transformación de enclave industrial a un vínculo emergente para el estado.	-Integrar a regiones -Cañada y Sierra Norte- por medio de red de ramales, -El gobierno estatal debe sistematizar inversión privada y ganancias para generar programas comunitarios, especialización productiva e incorporación de tecnologías, para aminorar la marginación.	-La injerencia comercial que representa, permite la atracción e incorporación de producción de regiones adyacentes, a la dinámica del mercado regional, nacional y mundial. -Promover inversiones tanto para la instalación de industrias, como la generación de infraestructura carretera que permita ampliar el área de influencia.

Fuente: Elaboración propia.

Matriz 7.4. Región Valles Centrales

		Debilidades	Fortalezas
		Valles Centrales	-Marginación y migración de corte urbano. -Adolece de capacidad económica-regional para incorporar áreas marginadas al proceso de desarrollo.
Amenazas	-Turburización regional que concentra actividades económicas, industria, demografía, proyectos gubernamentales e inversión privada. Polarización económica y territorial, ya que el desarrollo de esta región tiende a aglutinarse en la zona conurbada y sus alrededores.	-La concentración del proceso económico incide en la marginación y aumento de migración que es la salida a mejores opciones de ingresos laborales. -La concentración imposibilita la diversificación del desarrollo.	-Concebir al corredor como la estructura del desarrollo en torno al cual pueden articularse diversas localidades y contrarrestar la polarización. -Maximizar la funcionalidad del transporte para generar mayores desplazamientos al interior de la región y regiones vecinas para contrarrestar la concentración económica y poblacional.
Oportunidades	-Integración a la dinámica global. -Desconcentrar actividad industrial sobre su territorio y áreas próximas de otras regiones -Sierra Norte y Sierra Sur-, así como incrementar el área de influencia comercial con Istmo y Papaloapam.	-La inserción al mercado global permite mayor especialización industrial y económica, aunado a la potenciación de escenarios culturales. -Contemplar distribución proporcional de núcleos urbanos para incorporar al resto del territorio.	-Proyección cultural y de las artes en correspondencia con mecanismos de incorporación de los espacios apartados, así como de regiones próximas. -Redirigir la plataforma de proyectos y consolidación a regiones próximas.

Matriz 8.4. Región Istmo

		Debilidades	Fortalezas
Istmo		-Incapacidad económica y administrativa para diversificar el desarrollo hacia el resto del territorio oaxaqueño. -Dependencia de inversiones puntuales e instalación de maquiladoras y transnacionales.	-Clara posición geopolítica que se consolida con el corredor transístmico y permite el transporte multimodal, así como las carreteras Panamericana y Costera. -Amplia infraestructura en Puerto de Salina Cruz, Corredor Industrial, Corredor Transístmico y Megaproyecto PPP.
Amenazas	-Enclave regional de importancia petrolera que concentra actividades económicas, industria, demografía, proyectos gubernamentales e inversiones privadas, resultado del desarrollo nodal y puntual. -Configura desequilibrio regional-estatal porque la dinámica económica se segrega en su propio espacio socioeconómico.	-Incremento de la concentración económica e inversiones en esta región, sin desconcentrar industria hacia otros territorios. -Posibilidad de enclave macrocefálico en beneficio del capital extranjero, ya que la inversión nacional es mínima.	-El gobierno tiene la capacidad para planear la desconcentración de industrias hacia la periferia de la región y ampliar red de comunicaciones y transporte en función del corredor transístmico, ruta panamericana y costera. -Ampliar la modernización socioeconómica de otros espacios para que funcionen como enlaces entre lugares centrales de interés mundial con respecto a los locales.
Oportunidades	-Integración de lugares estratégicos -Puerto Salina Cruz- a la economía global. -Diversidad de actividades económicas, así como de recursos naturales, que permite la generación de utilidades para la región.	-Incremento de la industria nacional e incremento del intercambio comercial que representa el corredor y el puerto. -Por medio de inversiones, puede crear proyectos alternativos con carácter económico y social para incentivar la productividad de las regiones vecinas -Sierra Sur, Sierra Norte y Costa-.	-Planear a la región desde la prioridad estatal, que requiere incentivar el desarrollo económico a partir de inversiones privadas y de la correspondencia mundial, y crear mecanismos de incorporación de los espacios apartados y regiones próximas. -Utilizar las ventajas que genera el transporte multimodal, así como el PPP para la salida de productos oaxaqueños.

Fuente: Elaboración propia.

En la región Cañada la baja capacidad de integración y la segregación socioeconómica se puede compensar al iniciar la integración al proceso de producción-consumo que permita la vinculación transregional. En la región Sierra Sur, la fragmentación territorial que concentra indigenismo y marginación, genera la necesidad de mejorar la comunicación, la cual se da por la construcción de ramales carreteros que mejoran la producción primaria y fomentan la industria forestal, las tecnologías y las empresas comunitarias.

El escaso desarrollo, así como el despoblamiento territorial en la Sierra Norte, conlleva la necesidad de mejorar su comunicación inter e intraregional para fortalecer la red de caminos, impulsar el crecimiento económico y la incorporación del territorio al desarrollo regional-estatal. En la Mixteca, la incapacidad gubernamental configura la

fragmentación territorial a favor de los centros urbanos, lo cual mantiene el desarrollo incipiente de la región. Esta situación puede cambiar al formar centros regionales próximos a una red de comunicación que potencie la accesibilidad del territorio, a partir de las rutas ya establecidas.

En la región de la Costa, la presencia de marginación y aislamiento puede revertirse con la refuncionalización de comunicaciones que evite la concentración y la dependencia única del turismo, para alcanzar la potenciación de infraestructura marítima. Mientras en Papaloapam, la disociación territorial se puede subsanar al ponderar la funcionalidad económica de la región, por medio una red de ramales que logren la incorporación de regiones adyacentes a la dinámica del mercado regional.

La región del Istmo tiene la posibilidad de convertirse en enclave macrocefálico, para lo cual debe planearse la desconcentración de industrias hacia la periferia para incentivar la productividad de las regiones vecinas con la intención de utilizar las ventajas que genera el transporte multimodal. Finalmente, en los Valles Centrales, la concentración económica incide en la alta marginación y aumento de la migración. Ello puede invertirse al maximizar la funcionalidad del transporte, así como la distribución proporcional de los núcleos urbanos, que permitan mecanismos de incorporación de los espacios apartados.

CONCLUSIONES

La idea central de esta investigación coincide al finalizar el trabajo porque existe interrelación entre los elementos utilizados: marginación, discontinuidad e inconsistencia de la política social, transición económica, proceso territorial y vinculación federal-estatal. Sin embargo, dicha correspondencia es más consistente o limitada cuando se observa la integración o segregación del territorio al proceso de desarrollo.

De esta manera, la marginación es un fenómeno continuo que se construye en el territorio mexicano por diversas discrepancias: concentración económica, bajos ingresos, escasez de rutas de articulación, dispersión rural, entre otros. Expresa el grado de desigualdad socioeconómica, respecto a la generación de beneficios del desarrollo nacional. En esta lógica, la marginación constituye el proceso que segrega a los grupos sociales a condiciones de producción aisladas en los ámbitos económico, político, tecnológico, social y cultural.

La marginación se consolida en áreas territoriales “periféricas” con escaso desarrollo. El territorio rural emerge como el segmento que más padece este proceso de vulneración social, debido a la menor capacidad de desarrollo. Asimismo, la marginación tiende a trasladarse a las áreas urbanas, donde se generaliza ante la capacidad limitada de la política social para brindar cobertura, aunado a la discontinuidad entre la aplicación de la política social de un modelo económico con respecto a otro, así como la suspensión o finalización de la política social que se genera entre las administraciones sexenales. Por ende, se adolece de secuencia, ya que cada política social, establece enfoque, criterios y objetivos diferentes, según el escenario político-económico nacional, así como del panorama internacional existente durante el período de aplicación.

La política social, ha adquirido un carácter contingente, por la necesidad de apegarse a los factores estructurales de la economía, industria y territorio, los cuales en función de la linealidad operativa de la acción gubernamental, establecen la centralización económica-política y la concentración territorial del progreso. Este desarrollo económico centralizado, es producto de la dependencia corporativa y clientelar que instituyó el gobierno federal durante el período benefactor.

Ello condicionó la alineación puntual de los factores estructurales del centro a la periferia y marcó la desarticulación económica-territorial, bajo el cual inició la concentración urbano-industrial en las ciudades principales, capitales estatales y áreas

contiguas, sin incorporar a las áreas rurales con escaso desarrollo. Esta centralización generó en la política social una linealidad operativa centralizada, vertical y sectorial, aún cuando en su objetivo estableció el carácter universal y la seguridad social como ejes rectores. Siendo los sindicatos, los actores intermediarios encargados de la distribución de la asistencia social en los principales núcleos urbano-industriales, mientras en las áreas rurales existió menor participación.

Con la transición económica, la marginación traspasa las fronteras nacionales para convertirse en un problema internacional. Por ello, en la configuración de la política social participan nuevos actores: intereses del mercado, aportaciones del sector privado y contribuciones financieras de organismos internacionales. Estos actores en conjunto con el gobierno mexicano, establecen la directriz de la política social y el desarrollo económico, que sustituye la relación corporativa y clientelar por la sobreposición de intereses económicos internacionales sobre los nacionales, bajo el rubro de reformas político-administrativas.

La configuración de los factores estructurales genera mayor dependencia económica con el exterior. La economía y el territorio, adquieren más relevancia porque generan espacios favorables al capitalismo global e inciden en la concentración urbano-industrial en los polos de desarrollo, enclaves y áreas metropolitanas a escala nacional, así como en ciudades emergentes en zonas petroleras y turísticas. Por tanto, se reorganiza el territorio, clave fundamental de la estructuración del desarrollo económico mundial, según su funcionalidad y rentabilidad económica.

Esto genera una incorporación parcial del territorio mexicano a la dinámica global, debido a que, el gobierno federal en atención a los lineamientos de la globalización, conserva el crecimiento de los centros urbanos de mayor alcance, incentiva espacios con cierto desarrollo y busca áreas de interés para el capital global. Por consiguiente, aumenta la centralización y sectorización del crecimiento entre las grandes ciudades y las áreas con escaso desarrollo.

Esta sectorización se manifiesta en el Estado de Oaxaca, territorio históricamente segregado en sus condiciones socioeconómicas, resultado de la falta de articulación territorial, escaso desarrollo, discontinuidad de la política social y transición de un paradigma que no alcanzó a diversificar la economía sobre el territorio nacional, ni localizó puntos estratégicos de desarrollo, y permitió la sobreposición de otro modelo

económico con intereses diferentes, que responden a la reestructuración económica, sociopolítica y territorial impuesta desde la economía mundial.

Oaxaca, durante las últimas tres décadas mantiene marginación constante en su territorio. En 1970 tiene un índice de marginación de 1.55, en 1990 de 2.06 y en 2000 el índice es de 2.08. Esta continuidad revela que la política social, a pesar de modificar la universalidad por dos criterios como focalización y descentralización, todavía carece de efectividad sobre territorios altamente marginados porque continúa la asignación social en ámbitos territoriales suburbanos. Si bien, con la transición, la política social cambia la universalidad por dos criterios como focalización y descentralización, no transforma su forma operativa que mantiene el procedimiento centralizado, vertical, selectivo y sectorial implícito por el gobierno, el cual continúa como actor principal en la distribución social.

Las limitaciones principales de la política social son la focalización y la descentralización. La focalización es la particularidad manifiesta sobre la totalidad del territorio marginado, debido a que sólo escoge una parte de la población marginada, sin considerar al resto que también padece precariedad social. Por su parte, la descentralización se genera paulatinamente, ya que todavía se restringe la corresponsabilidad federal-estatal en el proceso operativo de la política social, donde el gobierno continúa como tomador central de las decisiones en la asignación de recursos e implementación de la política.

En consecuencia, la linealidad operativa y el carácter selectivo de la política, no permite la horizontalidad en el proceso de implementación. La linealidad se muestra en la configuración de la política, que aplica de forma generalizada sus acciones sobre el territorio sin considerar que algunos detentan mayor marginación y en ocasiones, existen dificultades para acceder al territorio. Es cierto que destina recursos para las zonas más marginadas, pero utiliza el mismo procedimiento operativo para todas las entidades federativas, por lo que existe una distribución puntual que cubre puntos estratégicos.

De este modo, la dislocación de la política social se integra en el territorio, como referente de aplicación de la misma, es decir, como autoreferencia de la marginación. Los recursos de la política social, se concentran en los puntos estratégicos y favorecen en el corto plazo a las áreas marginadas, sin embargo, cuando se termina la vigencia de la política, el avance logrado decrece, ya que al entrar en operación otra política, tiene operatividad diferente y aplica en zonas ajenas a las anteriores, condición principal por la cual la marginación oaxaqueña no sufre modificación alguna en una dirección positiva.

En este sentido, las políticas sociales son la inspiración maniqueísta de las administraciones sexenales, que permite al gobierno legitimar su gestión a través de la preocupación por la marginación. Son productos sexenales que sólo provocan efectos de atenuación de impactos inmediatos en el corto plazo, sin apoyar el desarrollo económico, político y social del territorio. Sus efectos son temporales y concluyen cuando se retiran los subsidios, no existe más financiamiento o termina el período gubernamental. Entonces, la política social cumple una función compensatoria y asistencialista que la convierte en paliativo temporal y no en solución a largo plazo de la marginación.

Bajo este contexto, la marginación oaxaqueña es un proceso socioterritorial que se construye por la debilidad y discontinuidad de la política social federal que responde a los intereses económicos, y al descentralizarse a la entidad oaxaqueña, genera bajas respuestas porque posee espacios territoriales con escasa capacidad de incorporación ante el escenario global. A lo cual se suma, la escasa diversificación del desarrollo en su territorio, cuyo comportamiento es selectivo, sectorial y comercial.

Como reflejo de ello, la marginación genera un contexto de vulnerabilidad social que se intensifica a partir de la relación política entre gobierno federal y estatal, ya que ambos dirigen la acción social hacia los mal llamados vértices estratégicos (localidades eje) dentro de cada región oaxaqueña. Dicha vulnerabilidad es consistente en las regiones con menor capacidad de respuesta ante el desarrollo, debido a que, conforme avanza la marginación en el territorio oaxaqueño, se convierte en una condición congénita.

Asimismo, la marginación oaxaqueña tiene indicadores asociados como la marginación y la dispersión rural. La marginación genera migración, ello no significa que las regiones más marginadas son las que mayor migración presentan, ya que el desplazamiento regional es rural-urbano y escalonado, y no solventa la marginación. Al contrario incrementa la segregación territorial por el despoblamiento selectivo. Por su parte, la dispersión rural es un factor asociado a la marginación porque incuba condiciones de vulnerabilidad social, debido al aislamiento que presenta con respecto al principal sistema de ciudades oaxaqueño.

La dispersión rural se relaciona con la migración con respecto a la escasez de oportunidades en las regiones dispersas, lo cual favorece la expulsión poblacional. Entre la marginación y la dispersión rural existe una relación equiparable porque más del 70% de la población vive en marginación y aislamiento. Por consiguiente, se cierra un círculo

donde convergen marginación, dispersión rural y migración, que mantiene la acentuación de desequilibrios y desigualdades porque las localidades están apartadas o muy alejadas con respecto a los centros de desarrollo regional. Aunado, a la dispersión rural, se encuentra la presencia de población indígena en todo el territorio oaxaqueño, con mayor generación en las regiones Mixteca, Papaloapam, Cañada, Sierra Norte y Sierra Sur, y mayor concentración económico-laboral en Valles centrales, Costa e Istmo.

Estos indicadores territoriales marginación, migración, dispersión rural, sistema de usos y costumbres e indigenismo, por un lado, se concentran en las porciones internas de las regiones donde persiste la falta de comunicación e infraestructura, producto del aislamiento del desarrollo económico y la configuración de principales rutas de articulación. Por otro lado, inciden en la funcionalidad del territorio oaxaqueño, que presenta fricciones por el escaso desarrollo y la exigencia de la globalización por incorporar espacios puntuales.

En la entidad existe un desarrollo puntual, que responde a la desarticulación de su territorio. Las rutas de penetración configuran el sistema urbano oaxaqueño, la localización de enclaves regionales y la identificación de ciudades principales. Destacan cuatro nodos estatales de diferente rango: la ciudad de Oaxaca de rango 3, es una aglomeración urbana, a partir de la que se incorporan las ciudades de rango 6, Tuxtepec, Salina Cruz y Juchitán. Casi toda la entidad es dependiente de estos nodos, los cuales favorecen a la región donde están ubicados. Mientras el resto del territorio, adolece de capacidad tecnológica, financiera y administrativa para conformar subsistemas regionales o lugares centrales de mayor importancia que satisfagan necesidades de integración al interior del Estado.

A partir de las rutas de articulación y el sistema urbano, se estructura el desarrollo general en el territorio oaxaqueño, que denota un perfil nodal a modo de las inquietudes del capital global. En principio, el desarrollo económico depende de la capacidad gubernamental (federación-estado) y las determinaciones del mercado mundial, que identifican el potencial económico en cada región oaxaqueña para definir áreas de interés para las inversiones del gran capital. Posteriormente, potencian espacios funcionales (en especial, Cd. de Oaxaca, Salina Cruz, Tuxtepec y Puerto Escondido), definidos como generadores de capital y transacciones comerciales. Finalmente, se generan tres conjuntos de regiones: regiones consolidadas, regiones con nodos emergentes y regiones aisladas.

Se infiere que no existe un vínculo de correspondencia entre la Federación y el Estado de Oaxaca, sino una vinculación dependiente de la entidad, la cual asume linealmente las disposiciones federales en cuanto desarrollo económico, territorial y sociopolítico, aunado a la existencia de un control operativo, que determina jerárquicamente el desarrollo puntual del territorio oaxaqueño. Se identifica en la entidad oaxaqueña, un continuum temporal de las condiciones socioterritoriales que se suman a la inconsistencia gubernamental en la planeación y funcionalidad del territorio, e insisten en fragmentar aun más el territorio.

En este sentido, la atención de la marginación oaxaqueña requiere que la administración pública federal establezca canales de correspondencia abierta entre las necesidades socioeconómicas del estado. Debe considerar las propuestas regionales y municipales para administrar la marginación, ya que éstos conocen las potencialidades y debilidades del territorio marginado.

Es necesario generar una correspondencia entre la marginación territorial y la asistencia social, a partir de la visión territorial como criterio primordial en la configuración de la política e incentivar la descentralización como mecanismo de vinculación en la toma de decisiones, administración de recursos e implementación de la política social, para la existencia de correspondencia entre la federación y la entidad.

Por otro lado, se pueden crear mecanismos de desarrollo local y regional en cada una de las regiones, para incorporarlas paulatinamente al crecimiento estatal-nacional. Por ello es necesario que la administración pública identifique las principales debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades que presenta el territorio oaxaqueño en cada una de sus ocho regiones para lograr una mejora en las condiciones de marginación y aislamiento.

Para lo cual, se puede estimular el proceso de producción-consumo, la vinculación transregional a partir del fortalecimiento de ramales carreteros, desconcentración de industrias hacia la periferia de las regiones dinámicas para incentivar la productividad de las regiones con escaso desarrollo y la formación de centros regionales próximos a una red de comunicación que potencie la accesibilidad del territorio, a partir de las rutas ya establecidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge. "Fundamentos políticos de una alternativa a la pobreza", en Gallardo, Román y Joaquín Osorio (Coords.) (1998). Los rostros de la pobreza: el debate. T. 1. Ed. ITESO, Universidad Iberoamericana y Limusa. México. 412 p.
- Aguilar Villanueva, Luis (2000). La Implementación de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México. 472 p.
- Álvarez Andrés y Armando Bartra (2001). Economía política del Plan Puebla-Panamá. Ed. Itapa, UNAM, México.
- Antología de la Planeación en México 1917-1985 (1985). Planeación económica y social 1970-1976. Primera parte: planes y programas. T 4. SPP y FCE. México. 656 p.
- _____ (1992). La planeación del desarrollo en la década de los noventa. Tomo 22. SHCP y FCE. México. 496 p.
- Arellano, Jacobo. "Los movimientos migratorios en Oaxaca", en DIGEPO (2004). La Migración en Oaxaca. Digepo. Oaxaca. 261 p.
- Arteaga, C. y S. Solís (Coords.) (2001). La política social en la transición. ENTS-UNAM y Plaza y Valdés. México. 569 p.
- Ávila, Héctor (Comp.) (1993). Lecturas de Análisis Regional en América Latina. Universidad Autónoma Chapingo. 631 p.
- Ballart, Xavier (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. INAP-MAP. Madrid.
- Banco Mundial. Informe sobre la pobreza mundial 2001: un mercado globalizado. Oportunidades y riesgos para los pobres.
- Banco Mundial. Indicadores del Desarrollo Mundial (2004). La pobreza mundial se reduce a la mitad desde 1981, pero el progreso es irregular ya que el crecimiento económico no llega a muchos países. Comunicado de prensa. Washington. 6 p.
- Barabas, Alicia y Miguel Bartolomé (1990). Etnicidad y Pluralismo Cultural. La Dinámica Étnica en Oaxaca. CONACULTA. 485 p.
- Barbero, M., R. Berenblum, F. García y J. Saborido (2001). Historia Económica y Social General. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina. 480 p.
- Barceló, Víctor M. (2002). El Plan Puebla-Panamá. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Colección José Ma. Pino Suárez. Villahermosa, Tabasco. 151 p.
- Barnes, Harry (1987). Historia de la economía del Mundo Occidental: hasta principios de la segunda guerra mundial. UTEHA. México. 910 p.
- Basave, Jorge, A. Dabat, C. Morera, M. Rivera y F. Rodríguez (Coords.) (2002). Globalización y Alternativas Incluyentes para el Siglo XXI. FE-CRIM-IIEc-UNAM, UAM. México. 766 p.

- Bazúa Fernando y G. Valenti (1993). Hacia un enfoque amplio de Política Pública, en Revista de Administración Pública. INAP, Núm. 84, p. 25-81.
- Bobbio, Norberto (2002). Estado, Gobierno y Sociedad. FCE. México. 243 p.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (2000). Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XXI. México. 354 p.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (Coords.) (2004). La pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos. Gob. Edo. Tamaulipas y Siglo XXI. México. 539 p.
- Brachet-Márquez Viviane (1996). El Pacto de Dominación: estado, clase y reforma social en México (1910-1995). Colmex. 317 p.
- Cabrero, Enrique (2000). Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences, en Gestión y Políticas Públicas. Vol. IX, núm. 2 segundo semestre. CIDE. 441 p.
- Camarena, Margarita (1989). Las Grandes Rutas del Espacio Social en México. IIS-UNAM. México. 222 p.
- Canto Chac Manuel y Pedro Moreno (Comps.) (1994). Reforma del Estado y políticas sociales. Colección Memorias, UAM Xochimilco. México. 170 p.
- Canto, Rodolfo (2000). Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana, en Gestión y Política Pública. Volumen IX, núm. 2. Segundo Semestre. CIDE. 441 p.
- Cardozo, Myriam (1993). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones, en Revista de Administración Pública, núm. 84, INAP.
- Carrillo, Ramiro (1996). Metodología y Administración. Limusa. México. 254 p.
- Castells, Manuel (2001). La era de la información: economía, sociedad y cultura. V1. Siglo XXI. México, 590 p.
- Chías, L. y A. Martínez. "Transporte y Desigualdades Territoriales en la Región Centro", en Aguilar Guillermo (Coord.) (2003). Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México. UNAM, IG, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa. México. 334 p.
- Conapo-CNA (1993). Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación municipal 1990. México.
- Conapo (1999). "Diferencias regionales de la marginación en México 1970-1995", en La Situación Demográfica de México. p. 131-149.
- _____ (2001). Índice de Desarrollo Humano, 2000. 131 p.
- _____ (2001). Índice de Marginación 2000. México. 168 p.
- _____ (2002). Índice de Marginación a Nivel Localidad, 2000.
- _____ (2002). Índice de Marginación Urbana 2000. México. 101 p.

- _____ (2001). "Migración interna en México", en La población de México en el Nuevo Siglo. Conapo. 2ª. ed.
- _____ (2002). Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2000.
- Consejo Consultivo del Pronasol (1994). Programa Nacional de Solidaridad. FCE. México. 271 p.
- Cook, M., K. Middlebrook y J. Molinar (1996). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. Cal y arena. UNAM. México 514 p.
- Coplamar (1989). Necesidades Esenciales en México. Geografía de la Marginación. T. 5. Siglo XXI. México. 305 p.
- Cortés Cáceres, Hernández, Hernández Laos y Székely. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx. (2002) Serie: documentos de investigación. No. 2. Sedesol. México. 36 p.
- Cosío Villegas, Daniel (1982). El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio. Ed. J. Mortiz. México. 116 p.
- De León, Lourdes (Coord.) (2001). Costumbres, Leyes y Movimiento Indio en Oaxaca y Chiapas. Ciesas-Istmo y Miguel Ángel Porrúa. 326 p.
- Díaz Daniela, Helena Hofbauer, Gabriel Lara y Briseida Lavielle (2001) El combate a la pobreza: una cuestión de gobernabilidad. FUNDAR. 34 p.
- DIGEPO (2004). La Migración en Oaxaca. Digepo. Oaxaca. 261 p.
- Dresser, Denisse. "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, política y pobreza en el gobierno de Salinas", en Gabriel Martínez (Coord.) (1997), Pobreza y política social en México (lecturas 85). ITAM/El trimestre Económico-FCE. México. 355 p.
- Duhau, Emilio y M. Scheingart, en "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en Martha Scheingart (Coord.) (1999). Política social para los pobres en América Latina. Miguel Ángel Porrúa. México. 356 p.
- Estay, Jaime. "El incremento de la polarización", en Gallardo, Román y Joaquín Osorio (Coords.) (1998). Los rostros de la pobreza: el debate. T. 1. Ed. ITESO, Universidad Iberoamericana y Limusa. México. 412 p.
- Farfán, Guillermo. "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", en Gutiérrez, Esthela (Coord.) (1997). El debate nacional. T V. La política social. Editorial Diana y UAG. México. 350 p.
- Gallardo, R. y J. Osorio (Coords.) (1998). Los rostros de la pobreza: El Debate. T. 1. Ed. ITESO, Universidad Iberoamericana y Limusa. México, 412 p.
- García Reyes, Miguel y María Mercedes Agudelo (1997). Ajuste estructural y pobreza. ITESM/FCE. México. 370 p.
- Germani, Gino (1980). El Concepto de Marginalidad. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. 110 p.
- _____ (1971). Sociología de la Modernización. Paidós. Buenos Aires. 225 p.

- Gobierno de Oaxaca (1999). Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004. Oaxaca, 456 p.
- Gómez Orea, Domingo (2002). Ordenación Territorial. Aedos, S. A. España. 704 p.
- González Alafita, Oliverio (2000). El proyecto de Impulso al desarrollo del Istmo de Tehuantepec y las políticas ambientales. Resumen. Instituto Tecnológico de Oaxaca.
- Gordon, Sara. "El Programa Nacional de Solidaridad del Estado mexicano", en Vilas, Carlos (Coord.) (1995). Estado y Políticas Sociales después del ajuste. UNAM. México. 202 p.
- _____. "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", en Casas Rosalba(1998). Las políticas sociales de México en los años noventa. UNAM-FLACSO y Plaza y Valdés. México. 511 p.
- _____. "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart (Coord.) (1999). Política social para los pobres en América Latina. Miguel Ángel Porrúa. México. 356 p.
- Gortari, Hira de y Alicia Ziccardi. "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", en Casas Rosalba(1998). Las políticas sociales de México en los años noventa. UNAM-FLACSO y Plaza y Valdés. México. 511 p.
- Hernández, Juan Carlos (2003). La distribución territorial de la población rural 2003. Conapo.
- Hernández Laos, Enrique (2000). Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza. Conapo. 62 p.
- Hiernaux, Daniel. "La integración transísmica: notas sobre las relaciones entre los puertos industriales de Coatzacoalcos y Salina Cruz", en El Puerto Industrial de Salina Cruz, Oaxaca (1984). Seminario Franco-Mexicano. Julio 1982. IG-UNAM y Centro de Investigaciones y Documentación de América Latina (CREDAL). México. 186 p.
- Huerta, Arturo (1992). Liberalización e inestabilidad económica en México. Diana. 232 p.
- IICA (2000). El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. "Nueva Ruralidad". Serie Documentos conceptuales. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Asdi. Panamá, 30 p.
- Ives Meny, Jean Claude Thoening (1992). Las políticas Públicas. Ed. Ariel, S. A. Barcelona. 271 p.
- Laurell, Asa Cristina. "Para pensar una política social alternativa", en Vilas, Carlos (Coord.) (1995). Estado y Políticas Sociales después del ajuste. UNAM. México. 202 p.
- Laswell, Harold. "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (1996). El Estudio de las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa. México. 281 p.
- Lerner, Bertha (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Miguel Ángel Porrúa, México. 187 p.

- _____. "Globalización, neoliberalismo y política social", en Casas Rosalba (1998). Las políticas sociales de México en los años noventa. UNAM-FLACSO y Plaza y Valdés. México. 511 p.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2001). Ediciones Luciana. México. 608 p.
- López, Víctor (1997). Globalización y regionalización desigual. Siglo XXI. México, 151 p.
- Lynn, Naomi y A. Wildavsky (Comps.) (1999). Administración Pública: el Estado actual de la disciplina. FCE. México. 687 p.
- Mejía, Rocío. "La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales", en Gallardo, Román y Joaquín Osorio (Coords.) (1998). Los rostros de la pobreza: el debate. T. 1. Ed. ITESO, Universidad Iberoamericana y Limusa. México. 412 p.
- Meseguer, Xóchitl. "La política social alimentaria y nutricional en México", en Gutiérrez, Esthela (Coord.) (1997). El debate nacional. T V. la política social. Editorial Diana y UAG. México. 350 p.
- Millán, Julio y Alonso Concheiro (Coords.) (2000). México 2030. Nuevo Siglo, Nuevo País. FCE. México. 655 p.
- Morell, Antonio (2002). La Legitimación de la Política Social de la Pobreza. Anthropos. Barcelona. 286 p.
- Offe, Claus (1990) Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial. Madrid. 309 p.
- Ortiz, Arturo (2000). La Política Económica de México 1982-2000. El Fracaso Neoliberal. Ed. Nuestro Tiempo. México. 187 p.
- Peters, Guy (1999). La Política de la Burocracia. Colegio Nacional de Administración Pública, A.C. y FCE. México. 542 p.
- Pradilla, Emilio (1993). Territorios en Crisis. México 1970-1992. UAM, RNIU y Grupo Editorial León. México. 276 p.
- Preciado, Jaime. "Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión", en Gutiérrez, Esthela (Coord.) (1997). El debate nacional. T. V. La política social. Editorial Diana y UAG. México. 350 p.
- Preciado, Jaime. "Prefiguraciones alternativas a la pobreza en México: sus condiciones teóricas", en Gallardo, Román y Joaquín Osorio (Coords.) (1998). Los rostros de la pobreza: el debate. T. 1. Ed. ITESO, Universidad Iberoamericana y Limusa. México. 412 p.
- Ramos, Donato y Jacobo Arellano. "Aspectos de la migración", en DIGEPO (2004). La Migración en Oaxaca. Digepo. Oaxaca. 261 p.
- Ramírez, Blanca (2003). Modernidad, Posmodernidad, Globalización y Territorio. UAM-X y Miguel Ángel Porrúa. México
- Rousseau, J. Jacobo (1992). El Contrato Social. Porrúa, S. A. México. 173 p.

- Rosales, Rocío (Coord.) (2000). Globalización y regiones en México. UNAM, FCPyS. México. 439 p.
- Sánchez, Adolfo (2000). Marginación e Ingreso en los Municipios de México. IIE-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México. 278 p.
- Sánchez, José Juan (2002). Nueva gestión económica del estado: empresas públicas y privatización en México (Documento de Trabajo). UNAM-FCPS. México. 186 p.
- Sedesol y BM (2004). Mejores prácticas de política social (2003). Conferencia internacional México 2003. 280 p.
- Sedesol. Manual Ciudadano 2003. Sedesol a los ojos de todos. 139 p.
- _____ (2001). Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. México. 80 p.
- _____ (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México. 133 p.
- Sen, Amartya K. (1992). Sobre Conceptos y medidas de Pobreza, Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992.
- Solidaridad. Seis Años de Trabajo (1994). Sedesol. México. 286 p.
- Soria, Víctor (2000). Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Plaza y Valdes y UAM. México. 257 p.
- Székely, Miguel (2002). Hacia una nueva generación de política social. Cuadernos de desarrollo humano. Sedesol. México. 19 p.
- _____ "Estrategia contigo", en Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional, México 2003 (2004). Sedesol y Banco Mundial. México. 280 p.
- Tello, Carlos (1993). La Política Económica de México 1970-1976. Siglo XXI. México. 209 p.
- Tomassini Luciano (1993). Estado, gobernabilidad y desarrollo. BID. Serie de monografías, No. 9. Washington, D. C. 90 p.
- Uribe, Graciela (1998). Cuaderno de Geografía Brasileña: Cómo Pensar la Geografía. Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo. México. 210 p.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1994). "El papel del Estado en los procesos actuales", en gobiernos, Revista de la Secretaría de Gobernación. Agosto-septiembre. Núm. 3. México.
- _____ (1997). La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. INAPEM y UNAEM. Edo. de México. 214 p.
- Valencia Lomelí, Gendreau, Mónica y Tepechín, Ana M. (Coords.) (2000). Los Dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza? universidad de Guadalajara, ITESO y Universidad Iberoamericana. 441 p.
- Vélez, Félix (Comp.) (1994). La pobreza en México: causas y política para combatirla. ITAM, FCE. México. 302 p.

Verduzco, Gustavo (1995). La migración mexicana a Estados Unidos. Estructuración de una selectividad histórica. Colmex. 32 p.

Vilas, Carlos (Coord.) (1995). Estado y Políticas Sociales después del ajuste. UNAM. México. 202 p.

Wallerstein, Immanuel (1999). El Moderno Sistema Mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. V. I. Siglo XXI. México. 580 p.

_____ (1998). El Moderno Sistema Mundial III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista 1730-1850. V. IIII. SXXI. México. 511 p.

Weber, Max (1998). La ética protestante y el espíritu del Capitalismo. Orbis. Barcelona. 263 p.

Weber, Max (2000). El político y el Científico. Alianza Editorial. Madrid. 235 p.

Páginas Electrónicas

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.oaxaca.gob.mx>

<http://www.bancomundial.org.mx>

<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>

<http://www.undp.org/poverty/>

<http://www.poverty.worldbank.org/news/index.php>.

<http://www.ppp.presidencia.gob.mx>

A N E X O S

Anexo 1. Cambios en la organización del Estado.

Anexo 2. Correlación entre marginación y migración.

Anexo 3. Cálculo de medidas de tendencia central.

Anexo 1. Cambios en la organización del Estado.

PRIMERA FASE ANTIGÜEDAD 800 a. C. A 1200 d. C.	SEGUNDA FASE ESTADO PREMODERNO 1450-1800		
	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA	TERCERA ETAPA
<p>Grandes Imperios o Ciudades-Estado</p> <p><i>Economía</i> -Tributos de campesinos y pueblos conquistados. -Agricultura y comercio marítimo.</p> <p><i>Política</i> -El Emperador domina todas las "provincias". -La consolidación del derecho romano marca la ruta del orden jurídico del Estado Moderno.</p> <p><i>Institución</i> -Emperador y su ejército. -Ciudades-Estado.</p> <p><i>Social</i> -La esclavitud es una condición natural para la vida social y política de los habitantes. -No existe asistencia social.</p>	<p>Edad Media 1350-1600</p> <p><i>Economía</i> -Industria manufacturera rural y artesanal. -Mercantilismo.</p> <p><i>Política</i> -Poder concentrado y propiedad privada. -Delimitación de espacios y fronteras territoriales.</p> <p><i>Institución</i> -Organizaciones feudales y gremiales. -Estado estamental (Bobbio, N. 2000).</p> <p><i>Social</i> -Pobreza en función de la connotación religiosa. -Previsión social de tipo tradicional, limosna y sistema de encierro (Wallerstein, I. 1999).</p>	<p>Estado Absoluto 1600-1700</p> <p><i>Economía</i> -Integración mundo-europea. -Estado: agente económico central.</p> <p><i>Política</i> -Unificación política y centralización administrativa sobre el espacio socioterritorial.</p> <p><i>Institución</i> -Estado (monarca) y burocracia.</p> <p><i>Social</i> -El Estado se percata de la pobreza existente y crea leyes de pobres (Poor Law) para regularla. -Se impone la previsión social como responsabilidad pública.</p>	<p>Imperialismo 1700-1800</p> <p><i>Economía</i> -Hegemonía del sistema de mercados nacionales y expansión mundial. -Revolución industrial.</p> <p><i>Política</i> -Alianzas transnacionales de carácter político-económico.</p> <p><i>Institución</i> -Consolidación centralista del Estado.</p> <p><i>Social</i> -Surge el término "cuestión social". -Asistencia social en función del contrato laboral. -Proletarización de los artesanos e incremento de la pobreza (Wallerstein, I. 1999).</p>
TERCERA FASE ESTADO MODERNO O CAPITALISTA DESDE PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX			
PRIMERA ETAPA		SEGUNDA ETAPA	
<p>Estado liberal 1815-1880</p> <p><i>Economía</i> -El Estado se reorganiza económica, política e institucionalmente con la Segunda Revolución Industrial (1850-1900). -El capitalismo financiero fusiona al Estado con la política económica. -Transnacionalización del capital y laissez faire.</p> <p><i>Política</i> -Repartición del mundo y consolidación de países hegemónicos, los cuales, buscan erigirse como líderes mundiales. -Imperialismo económico 1880-1910.</p> <p><i>Institución</i> -Empresa y sindicalización. -Sistema jurídico (Estado de Derecho).</p> <p><i>Social</i> -Aumento de la pobreza: desocupados. -Integración de la cuestión social a través de programas de reforma social y económica. -Consolidación del sistema de previsión social.</p>	<p>Estado benefactor 1940-1980</p> <p><i>Economía</i> -Intervención total del Estado en la economía para garantizar el pleno empleo y la seguridad social.</p> <p><i>Política</i> -Solución política a los conflictos sociales. -Derecho social como responsabilidad colectiva y legitimidad del sistema.</p> <p><i>Institución</i> -Empresas públicas. -Reconocimiento de los sindicatos. -Institucionalización de los programas sociales. -Creación de instituciones de seguridad social.</p> <p><i>Social</i> -Estado, administrador de la cuestión social. -Instrumentación de políticas gubernamentales. -Profesionalización de la política social. -Provisión de servicios sociales universales.</p>	<p>Neoliberalismo desde 1980</p> <p><i>Economía</i> -Transnacionalización económica. -Estandarización del mercado financiero bajo una base informática.</p> <p><i>Política</i> -Reducción de las funciones del Estado. -Regionalización desigual (centro-periferia).</p> <p><i>Institución</i> -Privatización de la empresa pública. -Gestión descentralizada.</p> <p><i>Social</i> -Pobreza y marginación como efecto de la desocupación. -Administración de la pobreza a través de políticas sociales asistencialistas y focalizadas, diseñadas por organismos multilaterales -FMI, PNUD, BM, CEPAL y BID.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en Barbero M. y R. Beremblum 2001, Barnes H, 1987, Bobbio N. 2002, Morell A. 2002 y Wallerstein I. 1999.

Anexo 2. Correlación entre marginación y migración en Oaxaca en el año 2000³⁶

CLAVE	ÍNDICE MARGINACIÓN	INDICE DE INTENSIDAD MIGRACION	(X - X)	(Y - Y)	(X - X)(Y - Y)	(X - X)2	(Y - Y)2
20018	0.738	-0.787	0.136	-0.699	-0.095	0.018	0.488
20047	-0.293	-0.635	-0.896	-0.547	0.490	0.802	0.299
20129	-0.662	-0.757	-1.264	-0.669	0.846	1.599	0.448
20151	0.722	-0.723	0.120	-0.635	-0.076	0.014	0.404
20287	-0.001	-0.851	-0.603	-0.763	0.460	0.364	0.582
20089	0.227	0.156	-0.375	0.243	-0.091	0.141	0.059
20160	0.120	0.811	-0.482	0.899	-0.434	0.232	0.808
20164	0.414	0.221	-0.189	0.309	-0.058	0.036	0.095
20181	0.231	-0.441	-0.371	-0.354	0.131	0.138	0.125
20237	-0.159	2.485	-0.761	2.573	-1.958	0.579	6.620
20245	0.417	1.342	-0.185	1.430	-0.264	0.034	2.044
20261	0.960	-0.864	0.358	-0.776	-0.278	0.128	0.602
20340	0.051	-0.396	-0.551	-0.308	0.170	0.304	0.095
20304	1.119	-0.846	0.517	-0.758	-0.392	0.267	0.575
20329	0.711	-0.842	0.109	-0.754	-0.082	0.012	0.569
20404	-0.361	1.152	-0.963	1.240	-1.194	0.927	1.538
20451	1.593	-0.719	0.991	-0.631	-0.626	0.982	0.399
20463	0.086	-0.828	-0.516	-0.740	0.382	0.267	0.548
20492	1.120	-0.513	0.518	-0.426	-0.221	0.269	0.181
20493	-0.457	-0.444	-1.060	-0.356	0.377	1.123	0.127
20511	1.666	-0.761	1.064	-0.673	-0.716	1.131	0.454
20523	-0.411	-0.515	-1.013	-0.427	0.433	1.026	0.183
20562	0.001	-0.769	-0.601	-0.681	0.409	0.361	0.463
20379	1.070	-0.259	0.468	-0.172	-0.080	0.219	0.029
20382	0.909	-0.809	0.307	-0.721	-0.221	0.094	0.520
20408	0.516	-0.441	-0.087	-0.353	0.031	0.008	0.124
20430	0.427	-0.832	-0.176	-0.744	0.131	0.031	0.554
20444	0.750	-0.407	0.148	-0.319	-0.047	0.022	0.102
20445	0.803	0.436	0.201	0.524	0.105	0.040	0.275
20446	0.334	-0.115	-0.269	-0.028	0.007	0.072	0.001
20480	0.744	-0.698	0.142	-0.610	-0.086	0.020	0.372
20481	0.372	-0.585	-0.230	-0.497	0.114	0.053	0.247
20010	-0.832	-0.809	-1.434	-0.721	1.034	2.056	0.520
20014	-1.229	-0.792	-1.831	-0.704	1.289	3.353	0.496
20025	-0.217	-0.662	-0.820	-0.574	0.471	0.672	0.330
20030	-1.448	-0.850	-2.050	-0.762	1.562	4.201	0.581
20043	-0.631	-0.830	-1.233	-0.742	0.914	1.520	0.550
20057	-0.253	-0.428	-0.855	-0.340	0.291	0.731	0.116
20066	0.237	-0.843	-0.366	-0.755	0.276	0.134	0.570
20075	-0.269	-0.636	-0.871	-0.548	0.477	0.759	0.300
20130	0.910	-0.695	0.308	-0.607	-0.187	0.095	0.369
20141	0.611	-0.837	0.009	-0.749	-0.007	0.000	0.561
20497	1.794	-0.813	1.192	-0.725	-0.864	1.421	0.526
20526	1.466	-0.557	0.864	-0.469	-0.405	0.746	0.220
20543	1.549	-0.218	0.946	-0.131	-0.124	0.896	0.017
20012	1.690	-0.767	1.088	-0.679	-0.739	1.184	0.461
20071	1.219	-0.783	0.617	-0.695	-0.429	0.381	0.483
20085	2.006	-0.873	1.404	-0.785	-1.102	1.972	0.616
20113	0.873	-0.845	0.270	-0.757	-0.205	0.073	0.573
20117	1.298	-0.768	0.696	-0.680	-0.473	0.484	0.463
20253	1.399	-0.598	0.797	-0.510	-0.406	0.636	0.260
20266	1.211	-0.780	0.609	-0.692	-0.421	0.371	0.479
20306	1.612	-0.825	1.009	-0.737	-0.744	1.019	0.543
20324	0.433	-0.457	-0.169	-0.369	0.062	0.029	0.136
20366	1.555	-0.869	0.953	-0.782	-0.745	0.908	0.611
20401	0.257	-0.642	-0.345	-0.554	0.191	0.119	0.307
20413	-0.503	-0.701	-1.105	-0.613	0.677	1.221	0.376
20439	1.367	-0.195	0.765	-0.107	-0.082	0.585	0.011
20509	2.138	-0.692	1.535	-0.604	-0.927	2.357	0.365
SUMA	343.235	-50.072			-58.406	399.637	509.072
PROM	0.602	-0.088			203444.166	451.048	-0.1295

³⁶Para generar la correlación se contempló a los 570 municipios oaxaqueños. Los índices de marginación y migración son de la base de datos de Conapo 2000. Ver Conapo (2001). Índice de marginación 2000, Conapo (2002). Índice de marginación a nivel localidad 2000 y Conapo (2002). Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2000.

Anexo 3. Cálculo de medidas de tendencia central³⁷

CLAVE	ÍNDICE MARGINACIÓN
20018	0.738
20047	-0.293
20129	-0.662
20151	0.722
20176	0.609
20287	-0.001
20089	0.227
20160	0.120
20164	0.414
20165	0.505
20181	0.231
20237	-0.159
20245	0.417
20261	0.960
20340	0.051
20304	1.119
20329	0.711
20331	0.426
20404	-0.361
20451	1.593
20463	0.086
20492	1.120
20493	-0.457
20511	1.666
20523	-0.411
20562	0.001
20379	1.070
20382	0.909
20408	0.516
20430	0.427
20444	0.750
20445	0.803
20446	0.334
20480	0.744
20481	0.372
20010	-0.832
20014	-1.229
20025	-0.217
20030	-1.448
20043	-0.631
20057	-0.253
20066	0.237
20075	-0.269
20130	0.910
20141	0.611
20497	1.794
20526	1.466
20543	1.549
20012	1.690
20071	1.219
20085	2.006
20113	0.873
20117	1.298
20253	1.399
20266	1.211
20366	1.555
20401	0.257
20413	-0.503
20439	1.367
20509	2.138
SUMA	343.235
PROM	0.602

MUESTRA	570
VALOR MINIMO	-1.83039
VALOR MAXIMO	3.05052
MODA	1.11251
MEDIANA	0.60542
PROMEDIO	0.60217
ERROR ESTANDAR	0.83806
VARIANZA	0.70235
INTERVALO	(-0.23589; 1.44023)

³⁷ Para generar las medidas de tendencia central se recurrió al índice de marginación que detenta cada uno de los 570 municipios oaxaqueños.