



# **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA EN ECONOMÍA**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**ECONOMIA DEL DESARROLLO URBANO Y REGIONAL**

## **HACIA UN MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA MIXTECA OAXAQUEÑA: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**MAESTRIA EN ECONOMÍA**

**PRESENTA:**

**EDITH YOLANDA MARTINEZ LOPEZ**

**TUTOR PRINCIPAL:**

**DR. JAVIER DELGADILLO MACÍAS**  
PROFESOR INVESTIGADOR EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM

**COMITÉ TUTOR:**

**DR. CLEMENTE RUIZ DURAN**  
FACULTAD DE ECONOMÍA

**DR. JOSE GASCA ZAMORA**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM

**DR. FELIPE TORRES TORRES**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM

**DR. PABLO PÉREZ AKAKI**  
POSGRADO DE ECONOMÍA, FES

MÉXICO D.F., NOVIEMBRE DEL 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1-5</b>
<b>1. DESARROLLO, REGIÓN Y ACCIÓN PÚBLICA: DIMENSIONES Y CONCEPTOS</b>	
1.1. DIMENSIONES Y PERSPECTIVAS DIVERSAS SOBRE LAS POSIBLES CAUSAS DEL DESARROLLO	6- 9
1.2 CONCEPTO DE DESARROLLO	10- 15
1.3 ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO REGIONAL	15- 17
1.3.1 POLÍTICAS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO TERRITORIAL	18- 21
1.3.2 EL DESARROLLO ENDÓGENO COMO MODELO DE ACTUACIÓN	21- 24
1.3.3 EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO	24-27
<b>2. CRECIMIENTO ECONOMICO Y EVOLUCION RECIENTE DE MÉXICO</b>	
2.1 MODELO PRIMARIO EXPORTADOR: 1870-1940	28-30
2.2 MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES O DE CRECIMIENTO HACIA DENTRO: 1940 -1970	30- 31
2.3 MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA: 1985-1994	31-32
2.4 EL NUEVO ESQUEMA: 1994 A LA FECHA	32- 36
<b>3. POLITICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL DE MÉXICO</b>	
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO REGIONAL	38-47
3.2 FEDERALISMO Y PLANEACIÓN REGIONAL EN MÉXICO	47- 51
3.3. RELEVANCIA DEL NIVEL LOCAL: EL MUNICIPIO	51- 57
3.3.1 EL MUNICIPIO: ÁMBITO LOCAL DE IDENTIFICACIÓN Y COMBATE A LA POBREZA	57- 58
3.3.2 INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES PARA COMBATIR LA POBREZA EN LOS MUNICIPIOS	58-59
3.4 UN INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL	59-60
3.4.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ADR	60 - 63

## **4. HACIA UN MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA MIXTECA OAXAQUEÑA: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

4.1 EL ESTADO DE OAXACA Y LA REGIÓN MIXTECA. UNA APROXIMACIÓN A SUS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS	72- 80
4.2 HUAJUAPAN DE LEÓN. ANÁLISIS DE SU TERRITORIO, SU POBLACIÓN Y SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS	81
4.2.1 CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALES Y GEOFÍSICAS	81- 85
4.2.2 CARACTERÍSTICAS SOCIO-DEMOGRÁFICAS Y CULTURALES	85- 88
4.2.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS	88- 94
4.2.4 CARACTERÍSTICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA	95- 98
4.2.5 PRINCIPALES FENÓMENOS Y DESAFÍOS URBANOS	98-101
4.2.6 VENTAJAS COMPETITIVAS DE HUAJUAPAN DE LEÓN	101-102
4.2.7 DESVENTAJAS DEL MUNICIPIO	102- 106
4.2.8 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y ACTORES SOCIALES EN EL MUNICIPIO	106-116
4.3 JUSTIFICACIÓN DE UNA AGENCIA DE DESARROLLO REGIONAL EN HUAJUAPAN DE LEÓN Y UNA PROPUESTA DE ACCIÓN	116-120
4.3.1 RAZONES DE LA ELEGIBILIDAD DEL MUNICIPIO Y PROPUESTA DE ACCIÓN	121-130
4.3.2 ACCIONES A CORTO PLAZO	130-132
4.3.3 ACCIONES A MEDIANO PLAZO	132-133
4.3.4 ACCIONES A LARGO PLAZO	134
5. CONCLUSIONES	135-141
BIBLIOGRAFÍA	142-146

## Introducción

En las últimas décadas la naturaleza y los alcances del desarrollo local y regional se han transformado en el ámbito internacional en forma acelerada, el territorio ahora se concibe como un sistema señaladamente interactivo, compuesto por una base física-espacial y por instituciones y organizaciones políticas, económicas, administrativas, sociales y culturales. Este cambio a su vez ha demandado el diseño de instituciones y organizaciones que idealmente puedan constituirse en forjadoras y vigorosas impulsoras del desarrollo y ya no sólo en entidades que aspiren meramente a atenuar las disfuncionalidades de la evolución territorial.

La adecuada comprensión del desarrollo rebasa las fronteras disciplinarias y la división sectorial de la acción pública, por lo que se requieren arreglos institucionales distintos, con planteamientos a escalas local y regional. En el mismo sentido se requiere una gestión pública expedita, oportuna y articulada en las regiones para promover el desarrollo de la población, enfrentar la competencia económica doméstica e internacional y preservar el medio ambiente. En suma, es inaplazable un replanteamiento del modelo institucional para impulsar de manera eficaz el desarrollo de las regiones.

La diversidad y la riqueza regionales que han caracterizado a nuestro país tienden a diluirse por falta de organizaciones con capacidad para transformar sus ventajas comparativas en ventajas competitivas. De manera que si bien es cierto que la acción pública ha contado con importantes esfuerzos para promover el desarrollo regional, desafortunadamente éstos han sido la excepción, antes que la regla. Así, además de aislados y dispersos, sus resultados han sido precarios y, en general, han dejado una gran lección, en el sentido de que, atendida de forma sectorial y aislada, la complejidad del desarrollo territorial no propicia la transformación del crecimiento en desarrollo y hace más difícil su sustento.

En cambio, en países desarrollados y en desarrollo algunas experiencias exitosas están llamando poderosamente la atención hacia nuevas formas de integración de esfuerzos entre el Estado y los sectores privado, comunitario y académico, a fin de dinamizar diversos tipos de territorios. Frecuentemente su estrategia se ha implementado por medio de agencias de desarrollo regional y local que promueven políticas públicas en función del espacio territorial; es decir, políticas definidas con base en las necesidades específicas de una región, para garantizar coherencia en la promoción de su desarrollo.

En una economía globalizada como la mexicana, el desarrollo puede alcanzarse mejor mediante políticas orientadas al crecimiento y desarrollo de sus diversas regiones, que con políticas sectoriales de cobertura nacional que consideran al conjunto del territorio como un espacio física y culturalmente homogéneo. Por ello la hechura de las políticas regionales implica cuestionar la pertinencia del marco normativo vigente y promover su adecuación, para facilitar la acción pública coordinada y la mezcla de recursos públicos y privados. En este proceso el principal elemento debe ser la participación de la población local, pues ella es quien debe definir la estrategia de desarrollo y las vías para su implementación, con el fin de que, al involucrarse a fondo en el proceso, se apropie de las iniciativas correspondientes y de tal manera genere sus propios beneficios.

En este contexto, el objetivo principal del presente trabajo es demostrar que la política pública concebida y articulada en una región tiene mayor posibilidad de resolver sus problemas e impulsar su desarrollo que una política sectorial diseñada a nivel nacional. Así, el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo regional de largo plazo, liderada por una coalición de desarrollo, tiene mayores posibilidades de responder a las demandas sociales, ya que considera la mayor parte de los elementos presentes en la región, mismos que en caso de ser desestimados podrían representar oposición al desarrollo. Así concebida, la política regional permite planear y complementar acciones y evitar el dislocamiento y aun la contraposición de esfuerzos.

La hipótesis principal de esta investigación consiste en que la planeación estratégica local y regional de largo plazo — más allá de trienios y sexenios— permitirá la creación de una política regional que incluya acciones dirigidas a

incrementar la competitividad y productividad económicas, la equidad social y la protección del medio ambiente, así como también la participación de los pobladores de la localidad o la región.

Se pretende demostrar la hipótesis analizando el territorio de la ciudad de Huajuapán de León, que alberga la mayor concentración poblacional y comercial en la Región Mixteca del estado de Oaxaca. En este sentido, se plantea la creación de una agencia de desarrollo regional (ADR), capaz de llevar a cabo una planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos, con acciones que impulsen la productividad y competitividad e involucren a la población.

En el primer capítulo se plantea el marco teórico y, en tal sentido, el desarrollo económico local como instrumento del modelo de desarrollo endógeno, que obedece a una visión territorial de los procesos de crecimiento y cambio estructural y, asimismo, a la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, las actividades y los procesos económicos, sino también agente de transformación social. Además, el modelo concede un papel predominante a las empresas, a las organizaciones, a las instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural, y en igual forma considera que los actores locales, públicos y privados son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos involucrados.

Como marco general de referencia en el que se inscriben los procesos de desarrollo regional, en el segundo capítulo se analiza la historia económica de México y se distinguen cuatro etapas: la sustentada en el Modelo Primario Exportador (1870-1940); en el Modelo de Crecimiento hacia Dentro o Modelo de Sustitución de Importaciones (1940-1970); en el Modelo de Crecimiento hacia Fuera (1985-1994); y, finalmente, en el esquema que se inicia en 1994 y permanece vigente hasta nuestros días. En este mismo capítulo se aborda el hecho de que con la crisis de la deuda en los ochentas se inició un cambio profundo en los países de América Latina, al tiempo de evidenciarse el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Son años en que el Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros internacionales formulan el llamado Consenso de Washington y apoyan e impulsan el modelo neoclásico como modelo de desarrollo, es decir, un retorno a

la economía del *laissez-faire*, y ejercen una presión permanente a favor de la apertura de las economías nacionales.

En el tercer capítulo se aborda la construcción de las políticas públicas en nuestro país, y a su vez se distinguen cinco etapas:<sup>1</sup> la primera, de 1915 a 1940, en la cual destacan políticas pioneras de desarrollo regional; la segunda, de 1940 a 1976, en que el Estado prioriza el crecimiento económico de México, sin que se visualice el futuro de la estructura urbana y regional del país; la tercera, de 1976 a 1988, en que se inicia la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; la cuarta, de 1988 a 2000, en que se confirman los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales, se formaliza la integración económica con los Estados Unidos de América, se crea la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionaliza la política de combate a la pobreza. Además, se identifica una quinta etapa entre los años 2000 y 2006, en donde el Gobierno Federal optó por la continuidad explícita en las orientaciones de las políticas macroeconómica, nacional e internacional, así como en las estrategias de carácter regional, metropolitano y territorial, con un fuerte sesgo sectorial y de falta de coordinación institucional; periodo en el que también se confiere relevancia al ámbito local y surge el municipio como tema central en la discusión del desarrollo. Por último, existe sexta etapa del 2012 a la fecha. En estos años se ha hecho una importante reestructura de la Administración Pública Federal al crearse la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, además de la Unidad de Productividad dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, novedoso instrumento que impulsa el desarrollo regional. Finalmente en este capítulo se explican las funciones y las características que distinguen a las ADR.<sup>2</sup>

En el cuarto capítulo se despliega la propuesta central de este trabajo. Tras analizar el territorio de Huajuapán de León, se plantea la creación de una nueva institución de desarrollo. Al respecto cabe señalar que el propósito de enfocar el estudio en los procesos locales se apoya, en primer lugar, en los lineamientos en

---

<sup>1</sup> Delgadillo, Javier, "Planeación regional y ordenamiento territorial en México", en *Primer foro de desarrollo regional*, Senado de la República, Cámara de Diputados, CONAGO, PNUD, IIEc-UNAM, UAM, México, 2007.

<sup>2</sup> No existe una teoría unificada sobre el papel de las agencias de desarrollo, su cobertura territorial, organización, estructura, funcionamiento, objetivos y actividades. En última instancia, cada agencia se define en función de su entorno y de los desafíos que enfrenta.

que hoy convergen diferentes perspectivas de planificación regional y, en segundo, en el rescate de valores, capacidades y actitudes que ayuden a contrarrestar los efectos indeseables de la globalización y en cambio a potenciar sus beneficios. Asimismo se presentan los antecedentes y alcances de las ADR y se procura identificar algunos criterios básicos para su constitución. En la primera parte de este capítulo en igual forma se sostiene que la noción de desarrollo regional que guía la misión de las ADR, ha de comprenderse como un proceso de cambio estructural localizado en un ámbito territorial denominado región, y que se asocia a un permanente progreso de la misma y por tanto de quienes habitan en ella.<sup>3</sup> En igual forma se precisan las principales atribuciones de las ADR y, por último, en la segunda parte del capítulo, se analiza el panorama internacional de las ADR y se sugieren criterios para su diseño y funcionamiento.

---

<sup>3</sup> El desarrollo regional es frecuentemente medido a partir del comportamiento de las disparidades registradas en el ingreso per cápita, ya que es una medida relativa y aproximada del bienestar y del nivel de vida de la población.

# **1. DESARROLLO, REGIÓN Y ACCIÓN PÚBLICA: DIMENSIONES Y CONCEPTOS**

Actualmente, el principal objetivo de los gobiernos es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, por ello frecuentemente desarrollan políticas públicas, estrategias de acción y acciones de muy diversa índole con la finalidad de detonar el desarrollo económico, social o político de países y regiones. Entender de forma organizada y sistemática las actividades que desarrollan los múltiples actores involucrados en el desarrollo económico es uno de los objetivos de este capítulo. Para ello, en este capítulo se define qué se entiende por desarrollo, se explican las principales teorías que tratan de explicar dicho concepto y se explican las posibles causas del desarrollo.

En este capítulo se describe el concepto de desarrollo regional, se explica el papel de las acciones públicas que lo incentivan y el papel de las instituciones y organizaciones no gubernamentales para entender el desarrollo económico local como un instrumento de desarrollo que parte de lo regional a lo nacional. Además, se explica que las políticas de desarrollo local requieren tomar en cuenta las estructuras productivas locales, el mercado de trabajo local así como las capacidades empresariales y tecnológicas de una región en específico. De la mano de estas características también es necesario analizar : los recursos naturales, la infraestructura física, el sistema social y político así como la cultura y tradiciones de dichas regiones. Con ello, se puede entender el desarrollo económico de forma integral y así se logra incorporar al análisis el papel no sólo del capital y las instituciones sino también de múltiples actores comunitarios y privados que inciden en el éxito del desarrollo económico y en la magnitud de éste.

En este capítulo también se pone especial énfasis en analizar la teoría del desarrollo endógeno y en las dos vertientes de ésta: la vertiente neomarshaliana y la vertiente shumpeteriana. Dentro de la vertiente neomarshaliana en este capítulo se explican con especial énfasis las perspectivas del desarrollo local endógeno con énfasis en el territorio, la perspectiva macro regional de especialización flexible y acumulación y, por último, las perspectivas masoeconómicas de especialización flexible.

## **1.1 DIMENSIONES Y PERSPECTIVAS DIVERSAS SOBRE LAS CAUSAS POSIBLES DEL DESARROLLO**

En materia de crecimiento y desarrollo económico, durante el último medio siglo ha tenido lugar un intenso debate que, más allá de matices y perspectivas diversas, ha gravitado en torno a tres ideas principales: el aumento de la producción sería resultado de la acumulación de factores; el desarrollo tecnológico impulsaría el crecimiento; y el crecimiento se vincularía de manera endógena a factores institucionales e históricos, así como a cierto tipo de incentivos. Debate de la mayor trascendencia en la medida en que el desarrollo debe suponer un crecimiento de la economía que por una parte dé paso a una adecuada diversificación sectorial y, por otra, a una distribución de los ingresos que redunde en un incremento constante de los niveles de vida de la población. A continuación una breve descripción de éstas ideas:

**a) El aumento de la producción se deriva de la acumulación de factores.** Para explicar el crecimiento la ciencia económica de inicio se concentró en la noción de la acumulación de factores, principalmente en el capital como detonante del proceso de crecimiento económico. De manera que de acuerdo a esta perspectiva, si se cumple el supuesto de una contribución adicional constante de inversión a la producción potencial de un país, la conclusión de política económica es que lograr un crecimiento equilibrado requiere de un monto de inversión que mantenga a la economía en una senda de pleno empleo.

Dicho de otro modo, el crecimiento del producto es proporcional al crecimiento del acervo de capital. Así, en el centro de muchos modelos nacionales de programación financiera, se sigue manteniendo esta concepción básica, de suerte que generalmente se realizan cálculos simples sobre el monto de inversión necesaria para alcanzar una determinada tasa de crecimiento.

Sin embargo, la extrapolación indiscriminada de estas ideas conlleva el peligro de establecer metas de inversión como mero porcentaje del PIB, como si por sí mismo ello bastara para lograr el crecimiento deseado. Como lo han demostrado los hechos, no es así de simple, en la medida en que, con no poca frecuencia, se han financiado proyectos mediante cuantiosas inversiones, para descubrir tiempo después que no resultaron ser tan productivos como se esperaba

o que incluso constituyeron grandes fracasos. Por ejemplo, en China grandes regiones de Kangbashi y el distrito de Chenggong así como ciudades enteras tales como Jing Jin y la enorme ciudad de Ordos fueron diseñadas y construidas con base en una fuerte inversión para construir zonas industriales que potenciaran el desarrollo económico; sin embargo, dichas inversiones fueron un fracaso y tanto dichas regiones como ciudades el día de hoy están abandonadas. Un ejemplo en México es la Ciudad Industrial de Valle de Iguala, la cual, a más de 35 años de su diseño y puesta en marcha fracasó como un polo de desarrollo industrial que multiplicara el desarrollo económico de la ciudad de Iguala.

**b) El desarrollo tecnológico impulsa el crecimiento.** A fines de los años cincuenta el análisis económico desarrolló una metodología que descompone el crecimiento en tres elementos: la acumulación del capital; el aumento en la cantidad de trabajo, de preferencia distribuido entre fuerza de trabajo y capital humano; y el cambio tecnológico. Al respecto, en los países desarrollados se observó que el mayor crecimiento del producto por habitante se explicaba por un residuo tecnológico y no sólo por la acumulación del capital. Sin embargo, al analizar la evidencia sobre el crecimiento en diversos países, esta idea no permite explicar cabalmente los hechos, ya que un supuesto básico que subyace a esta perspectiva es que la tecnología fluye libremente entre las naciones y que el factor tecnológico está relacionado con la investigación básica que permea todas las aplicaciones productivas del capital. Lo cierto es que si la tecnología estuviera libremente disponible, los niveles de vida de los habitantes de todo el mundo convergirían.

En suma, en la visión que ofrece esta perspectiva las diferencias en dotaciones de capital al mismo tiempo debían reflejarse en grandes diferencias en la tasa de rentabilidad de los factores; no obstante, estos supuestos no se observan en la realidad y requieren explicaciones alternas.

**c) El crecimiento responde endógenamente a factores institucionales e históricos, así como al marco de incentivos para la adopción y sustitución de métodos productivos.** Las divergencias entre las predicciones de la teoría económica y lo observado en la experiencia internacional abrieron una nueva ruta de investigación, de suerte que fue imperativo explicar las diferencias en los

niveles de bienestar de los países al margen del supuesto libre movimiento de la tecnología. Una explicación plausible y atractiva fue que el aprendizaje en los procesos productivos generaba discrepancias sostenibles en esos niveles de bienestar.

De acuerdo a esta perspectiva, la historia y el presente de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas inciden poderosamente sobre el crecimiento;<sup>4</sup> de manera que si un país desarrolla agentes productores de tecnología cuyo trabajo se sume a la acumulación de capital humano capacitado en un contexto institucional propicio, ello ha de generar un círculo virtuoso que acelera el crecimiento. Esto explicaría una parte importante de las diferencias entre los niveles de vida de los países con marcos institucionales adecuados y los países que carecen de ellos. Por último, esta corriente de pensamiento afirma que la generación de nueva tecnología puede lograrse incluso por medio de la competencia entre un número reducido de empresas.

En este punto resulta fundamental precisar los conceptos de crecimiento económico y desarrollo, de acuerdo a la perspectiva aquí abordada. Así, por una parte el crecimiento económico reflejaría el estado de una región determinada que, de acuerdo a su ambiente político y económico, elevaría sus niveles de producción, renta y empleo, con el fin de atender las necesidades y demandas de la población y acumular reservas potenciales para invertir e impulsar el comercio. Por su parte, el desarrollo se encuentra estrechamente vinculado a la habilidad local de estructurar la organización institucional y social de las comunidades involucradas, con el fin de obtener autonomía y ponerla al servicio de la toma de decisiones.

De tal manera resulta posible arraigar y reinvertir los excedentes económicos generados por el proceso de crecimiento económico regional y asimismo posible que el conjunto de los segmentos de la población se beneficien de ello. Ello significa que la competitividad regional para el desarrollo económico local debe estar sustentada en las capacidades intrínsecas, en las ventajas de localización y en la dotación propia de recursos humanos y materiales que han de ser promovidas sin deteriorar las condiciones sociales, el medio ambiente y la

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que la literatura económica actual ha vuelto a poner en el centro de su agenda los estudios que vinculan a la economía con el derecho y la política como disciplinas complementarias.

calidad de vida y, en igual forma, sin debilitar la estructura organizacional y política que administra el territorio.<sup>5</sup>

Si bien es cierto que existen innumerables interpretaciones sobre el concepto de desarrollo, en el presente trabajo es considerado como un proceso endógeno que permite plantear una propuesta institucional, por medio de la cual han de coordinarse los esfuerzos de desarrollo del territorio; esfuerzos que consideran el continuo espacio-tiempo la dimensión en que tienen lugar los procesos sociales y económicos. A continuación, se hace un breve recorrido por la diversa literatura que ha tratado el concepto del desarrollo.

## **1.2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO**

Mientras la economía clásica hizo del crecimiento económico su tema central, la económica neoclásica se enfocó en la distribución de la riqueza. El concepto de desarrollo es un tópico de la posguerra, promovido por las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, y en cuya declaración de principios se establece que la paz puede alcanzarse si los hombres libres del mundo disfrutaran de seguridad económica y social. Mediante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde sus inicios la ONU convirtió el desarrollo en tema primordial de análisis.<sup>6</sup>

Inicialmente el concepto de desarrollo fue asociado al crecimiento, de manera que durante casi dos décadas fueron sinónimos, al tiempo que el PIB agregado, fundamentalmente el PIB per cápita, se convirtió en el índice corriente del nivel de desarrollo. Ello contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas en el tema, desde una perspectiva aislada con relación a otras disciplinas, lo que se tradujo en un entorpecimiento de la comprensión de la verdadera naturaleza del fenómeno y del diseño de modelos y estrategias eficaces de intervención promotora del desarrollo.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Haddad, Paulo, "Os Impactos do Novo Ciclo sobre os Desequilíbrios Regionais", en *Anais do VIII Fórum Nacional: Estabilização, Crescimento e Reformas*, José Olympica Editora, Río de Janeiro, 1996.

<sup>6</sup> Boisier, Sergio, *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?*, en Madoery, Oscar y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones políticas y desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, 2001.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

Fue necesario esperar dos décadas para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado en las ideas de Amartya Sen, Mahbub ul Haq y Richard Jolly, entre otros grandes estudiosos del tema, introdujese una nueva concepción y forma de medir el desarrollo por medio del Índice de Desarrollo Humano, con base en tres componentes fundamentales: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimientos; Estas dimensiones no sólo están ligadas al nivel de vida de la población, sino también al desempeño de indicadores sociales del ámbito de la salud y de la educación.

En 1995, bajo los auspicios de Boutros Boutros Gali, su Secretario General, la Organización de Naciones Unidas publica *An Agenda for Development*, documento que plantea y define cinco dimensiones del desarrollo y abre puertas a profesionales de disciplinas distintas a la economía, para que enriquezcan la reflexión y discusión sobre el tema.<sup>8</sup> De suerte que, en tal contexto, en las últimas décadas el mundo ha vivido el despertar de las regiones como ámbitos territoriales capaces de albergar y encarnar formas básicas de organización económica, social y política. Al mismo tiempo, paradójicamente la lucha por consolidar los Estados nacionales llevó al siglo XX a presenciar su florecimiento y su decadencia, mientras que el XXI enfrenta la globalidad como propuesta y cuenta con las regiones como socias fundamentales.<sup>9</sup>

En esta medida hoy se abre el camino a las teorías del desarrollo que conciben al espacio como una realidad heterogénea y compleja, capaz de influir en el proceso de desarrollo, y como producto de la sinergia de relaciones económicas y sociales en un territorio determinado. Así, el desarrollo es concebido como un proceso continuo de cambio social en el ámbito de un espacio geográfico particular y en el largo plazo;<sup>10</sup> proceso en el que las actividades humanas crean estructuras económicas, sociopolíticas y físico-espaciales que, a su vez, propician que los habitantes alcancen diversos niveles de ingreso, consumo y bienestar, así como oportunidades para mejorar su situación individual y familiar. De esta manera, la desigualdad económica y social de los habitantes de un espacio

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Clemente Ruiz, *Dimensión territorial del desarrollo económico de México*, UNAM, México, 2004.

<sup>10</sup> Asuad, Normand, y Luis Quintana Romero y Roberto Ramírez Hernández, "Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020", en José Luis Calva (Coord.), *Políticas de desarrollo regional. Agenda para el desarrollo*, Vol.13, Cámara de Diputados / UNAM / Miguel Ángel Porrúa editor, México, 2007.

geográfico concreto, es consecuencia de las múltiples interacciones sociales y naturales asimétricas que dan lugar a que algunos grupos sean privados de la satisfacción de sus diversas necesidades.<sup>11</sup>

Desde esta perspectiva, el desarrollo y la desigualdad regionales son procesos estrechamente relacionados que dependen de las sinergias establecidas a partir de las múltiples y complejas interacciones de las actividades económicas, las instituciones políticas, los grupos sociales y el medio físico natural socialmente construido en un territorio, región o localidad.<sup>12</sup>

Para entender mejor esta noción del desarrollo, deben precisarse estos últimos términos en tanto valiosos instrumentos que permiten delinear políticas para el desarrollo ordenado, viable y pertinente en los ámbitos social y ambiental. Así, el territorio es toda superficie organizada en el que existen actividades complejas con asentamientos humanos y redes de transporte y, sobre todo, con una comunidad que en él se reconoce como tal; comunidad que suele estar regulada mediante un dispositivo político- administrativo que a su vez define las competencias del territorio, es decir, su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional.

A pesar de la complejidad de la tarea que supone identificar las regiones del país y sus diversos tipos, se han realizado esfuerzos para distinguir entre las regiones naturales y las socioeconómicas. De suerte que las primeras se distinguen por la presencia de cuencas hidrográficas relevantes, tipos de suelo, climas y vegetación; mientras que las segundas aluden a conjuntos poblacionales y de actividades, cuyo conocimiento es de vital importancia en el diseño de políticas públicas para el desarrollo económico y social.

Según Ángel Bassols, los aspectos decisivos para el estudio de estas regiones son:

- a) La calidad de los recursos naturales utilizables de acuerdo con el grado de desarrollo actual;
- b) la distribución y la actividad productiva de la mano de obra;

---

<sup>11</sup> *Op. cit.*

<sup>12</sup> *Op. cit.*

- c) el papel de las ciudades como focos de desarrollo industrial y comercial, de servicios y de cultura, con su *hinterland* o zona de atracción; y, en algunos casos, la creación de una red de comunicaciones y transportes que se traducen en un liderazgo regional;
- d) la especialización productiva, el grado de modernización, los contrastes internos y participación regional a escala nacional y en el comercio exterior;
- e) los lazos productivos con regiones vecinas y distantes; el intercambio de materias primas y de productos elaborados;
- f) el nivel de desarrollo socioeconómico;
- g) y los contrastes intrarregionales con relación al grado de desarrollo productivo, los niveles de vida, etc.<sup>13</sup>

Por su parte, el concepto de región está vinculado a una división del territorio basada en la adopción de diferentes criterios y características (naturales, socioeconómicas, de localización); mientras que el territorio, como asimismo señala el propio Bassols, es susceptible de dividirse de diversas maneras, dependiendo del propósito que se persigue:

*El concepto de región se puede interpretar en el interior del contexto de la nación, aunque este concepto pueda usarse para hacer referencia a espacios mucho más amplios que trascienden las fronteras nacionales, tales como la región latinoamericana, o la región del Atlántico Norte o del Mediterráneo. Precisamente, el proceso de globalización de la economía le ha otorgado nuevas connotaciones al concepto de región, ampliando y colocando sus límites más allá de las fronteras de los estados nacionales<sup>14</sup>.*

En contraste, la noción de localidad alude a una cierta modalidad de área geográfica susceptible de cobrar forma en territorios de diversas dimensiones, pero no en todos, en razón de la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo:

*“Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación)”<sup>15</sup>*

En síntesis, puede afirmarse que la región implica una referencia a la naturaleza social, económica, política, cultural y geográfica de un ámbito territorial determinado y que alude a un área definida a partir de alguna relación de

<sup>13</sup> Bassols, Ángel, “Investigaciones urbanas y regionales de México. ¿Para conocer o transformar una realidad?”, en Humberto Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 1999.

<sup>14</sup> Bassols, Ángel, *op. cit.*

<sup>15</sup> Boisier Sergio, *op. cit.*

acoplamiento o semejanza. Asimismo, en su interior existen delimitaciones político-administrativas que constituyen las entidades y los municipios del país. En consecuencia, el desarrollo regional puede entenderse como proceso de cambio sostenido, pues su finalidad es el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de los individuos que la habitan.

La región es el espacio geográfico en el que las interacciones humanas tienden a estructurarse y a funcionar homogéneamente, dando lugar a la formación de centros y periferias geográficas que concentran y dispersan las actividades económicas, sociopolíticas y físicas espaciales, las cuales se expresan territorialmente mediante la conformación del sistema de localidades y redes de transporte y comunicación. Al territorio corresponden, así, los usos del suelo y el equipamiento que dan lugar a centros urbanos y rurales.<sup>16</sup>

Las teorías del desarrollo enfatizan el análisis económico de la localidad para identificar los factores que determinan que los precios y costos del proceso productivo sean menores y asimismo identifican elementos exógenos y endógenos con relación a ello. Por un lado, los exógenos se originan fuera de la localidad; así, por ejemplo, la instalación de una empresa o la difusión de una innovación. A pesar de que estas actividades pueden tener contacto mínimo con los aspectos locales y sus capacidades productivas, una vez que se asientan en el área, la localidad puede catalizar nuevas actividades económicas y con ello generar desarrollo.

Por otro lado, los elementos endógenos son los factores característicos al interior de la localidad, que surgen y se desarrollan en ella para dar paso a un proceso de desarrollo autosostenido.<sup>17</sup>

De esta manera se plantea un modelo de desarrollo endógeno, que permite a las regiones y localidades discutir su nuevo papel competitivo frente a la nación e integrarse al mundo. Este modelo surge como reacción al pensamiento dominante en materia de desarrollo en las décadas de los cincuenta y sesenta, enmarcado en el paradigma industrial fordista y en la difusión del “centro debajo” de las innovaciones y de los impulsos de cambio.

---

<sup>16</sup> En general es muy importante identificar los elementos tangibles e intangibles de una localidad para determinar su nivel de competitividad.

<sup>17</sup> Asuad, Normand *et. al.*, *op. cit.*

En suma, la comprensión del desarrollo rebasa las fronteras disciplinarias y también muestra las limitantes de la división sectorial de la acción pública, por lo que hoy se requieren arreglos institucionales distintos que exijan planteamientos diferenciados de escala regional y local. Es necesario vincular elementos y valorar sinergias para alcanzar una gestión pública expedita, oportuna y articulada en la región, que promueva el desarrollo de sus habitantes y esté en condiciones de enfrentar la competencia internacional y preservar el medio ambiente con mayores posibilidades de éxito.

### **1.3 ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO REGIONAL**

El desarrollo regional fundamentalmente se sustenta en las relaciones entre la organización social y las condiciones físico-espaciales del territorio, entre otras determinantes. En función del modelo de desarrollo practicado por comunidades y organizaciones en un territorio, es posible identificar la armonía o el desequilibrio entre los niveles de desarrollo alcanzados. Intervenir el desarrollo regional consiste en generar respuestas por medio de acciones sectoriales concebidas integralmente y con perspectiva territorial.

El desarrollo regional no se alcanza únicamente por medio de acciones físicas o sectoriales aisladas ni principal ni exclusivamente por medio de transferencias financieras del centro hacia la periferia y tampoco gravita en función de la capacidad de absorción de recursos monetarios y financiamiento; sino que más bien se logra mediante la capacidad de generar recursos propios que propicien un crecimiento sustentable y cohesión económica y social.

En este sentido, uno de los ejes principales de toda estrategia de desarrollo regional consiste en movilizar los diversos sectores sociales, de manera que surjan iniciativas fundamentadas localmente por medio de la utilización de capital social, conocimiento, eficiencia institucional, habilidades personales e identidad territorial, todos ellos factores señaladamente menos dependientes de condiciones y apoyos externos que de condiciones endógenas. En otras palabras, el desarrollo regional considera la acción pública como un medio indispensable para la eficiencia y como elemento fundamental para asegurar la gobernabilidad, por lo que la participación ciudadana reafirma la autodeterminación de una comunidad y

es capaz de generar impulsos de desarrollo y volver atractiva la inversión local y la interacción con los mercados externos.

La acción pública local toma forma cuando los individuos que habitan un territorio buscan medios concretos para no caer en la alienación y el anonimato impuestos por la globalidad. Así, pueden constituirse en individuos capaces de canalizar acciones, reivindicar derechos y desarrollar su potencial creativo, así como de gestionar obras que de otro modo no podrían ser impulsadas, a menos que se tuviera acceso a los sectores de decisión. Por lo tanto, considerada desde lo local la acción pública es una oportunidad que permite al individuo superar carencias y obstáculos y el desarrollo regional se convierte en un auténtico proceso colectivo que se refleja en el mejoramiento de las infraestructuras y en la elevación de la calidad humana y el capital social.

Por su parte, el Estado desempeña distintas funciones de conformidad con su grado de injerencia y en tal sentido es el ámbito en que se canalizan las inquietudes, los problemas, las necesidades y los reclamos de índole local y en su seno se produce la aprobación o no de ciertos proyectos. Al mismo tiempo, el Estado contemporáneo desde hace décadas ha venido transfiriendo a la sociedad civil ciertos poderes, funciones y atribuciones históricamente ejercidas por él y asimismo encauza de manera institucional las acciones públicas, es decir, las propuestas, las aspiraciones y las críticas originadas en los grupos de base, permitiéndoles realizar un control cotidiano de su gestión. En algunos casos, el Estado crea ámbitos que invitan y comprometen a los grupos a participar y llevar a cabo sus propuestas, que sólo pueden cobrar vida mediante la creación de instituciones, aunque su organización y mantenimiento guarde estrecho vínculo con la acción social.<sup>18</sup>

La nueva concepción del desarrollo regional parte de la organización sociocultural y política y busca convertir las ventajas comparativas de un territorio en competitivas, posibilitando así su inserción exitosa en el orden económico de la zona, del país y del mundo. Uno de los principales elementos a ser considerados en el diseño de las políticas orientadas al desarrollo regional es la participación de

---

<sup>18</sup> Las actividades económicas, generalmente, están incrustadas en estructuras sociopolíticas. A su vez, éstas influyen en la actividad económica y determinan los límites dentro de los cuales el mercado funciona.

la población local, pues no hay estrategia de desarrollo legítima que valga, si la población afectada no participa en su definición. Así, tampoco hay estrategia de desarrollo exitosa que pueda presumir no haber tomado en cuenta a la población local:

*[...] La acción pública es capaz de transformar el sistema institucional, que surge como consecuencia de las interacciones y acciones de las organizaciones públicas, sociales y privadas que actúan estratégicamente para definir y ejecutar políticas públicas que generen desarrollo en un territorio concreto.<sup>19</sup>*

La teoría del desarrollo endógeno también se refiere a territorios inteligentes, a sistemas productivos inmersos en entornos que permiten formar coaliciones entre los actores locales, a fin de impulsar la innovación, el cambio estructural y el desarrollo local:

*La teoría del desarrollo endógeno es más que un modelo de análisis. Es una interpretación orientada a la acción, en la que los actores locales, a través de sus decisiones de inversión, de sus iniciativas locales marcan la senda de crecimiento de la economía local. Para que la política de desarrollo local sea eficiente, es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones de los actores locales y las de los demás niveles institucionales y empresariales.<sup>20</sup>*

Las instituciones, entendidas como normas y mecanismos de cumplimiento, también juegan un papel importante para alcanzar un desarrollo económico dinámico. Es indispensable que tengan la capacidad de articular acciones sectoriales a diversos niveles territoriales y de darles valor agregado, buscando construir y consolidar “territorios organizados”.<sup>21</sup> En este proceso, es necesario integrar las acciones al interior del sector público, así como las acciones de éste con relación a los sectores privado y académico y a las organizaciones de la sociedad civil. Por ello son necesarias nuevas formas de concertación, por ejemplo los acuerdos de planificación y se requieren instrumentos que favorezcan el aprendizaje y difundan el conocimiento mediante la interacción de los actores locales.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup>Kooiman, Jan, “Finding, Speculation and Recommendations”, en Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government. Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.

<sup>20</sup>Albuquerque, Francisco, *Política económica local*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993, p. 291

<sup>21</sup>En términos de Boisier (*op. cit*), ante los nuevos escenarios del desarrollo regional los territorios organizados enfrentan un nuevo papel que debe inscribirse en ámbitos competitivos.

<sup>22</sup>Vázquez, Antonio, *Red de apoyo al desarrollo comarcal*, Córdoba (sin editor y sin año de publicación).

### **1.3.1 POLÍTICAS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO TERRITORIAL**

En las últimas décadas ha ganado aceptación la idea de que, entre otros factores, el desarrollo económico y social de cada región depende del funcionamiento de las instituciones. En tal sentido las formas estatales de organización crean un entorno institucional que condiciona los resultados de las iniciativas sociales y económicas, de suerte que si las empresas y organizaciones sociales toman decisiones en interacción con otros actores en un entorno institucional, reducen las condiciones de incertidumbre y sitúan a la región en un proceso de desarrollo.<sup>23</sup>

En el panorama internacional hoy se asume que las políticas son implementadas por instituciones públicas formales, cuyos roles están definidos por los valores de la sociedad; sin embargo, no todas las instituciones son públicas; de manera que, al tiempo de consistir en un conjunto de reglas formales e informales que circunscriben el comportamiento, las restricciones y las expectativas de la sociedad, las instituciones no se reducen a los diferentes órdenes de gobierno. Por ello se afirma que el desarrollo de un territorio requiere mecanismos estables y coherentes de coordinación entre los actores públicos, sociales y privados.

Las políticas deben ser definidas en función de las necesidades específicas de una región, a fin de garantizar su coherencia y promover el desarrollo. Para un país con amplia diversidad regional y disparidades en cuanto a calidad de vida, el desarrollo sólo puede alcanzarse mediante políticas regionales y no a través de políticas sectoriales de cobertura nacional, cuya concepción supone la homogeneidad física y cultural del territorio. Por tanto es relevante cuestionar la pertinencia del marco normativo vigente y su eventual reforma, para facilitar la acción pública coordinada y la mezcla de recursos públicos y privados en la búsqueda de los objetivos del desarrollo de México y de sus regiones.

En términos generales, las políticas públicas pueden definirse como las acciones coordinadas que una administración pública implementa para lograr objetivos de interés colectivo, mientras que las políticas públicas regionales son las acciones gubernamentales encaminadas a realizar actividades en un área geográfica determinada. El objetivo de las políticas regionales es dual: por un lado

---

<sup>23</sup> Vázquez, Antonio, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Bosch Editor, Barcelona, 2005, p. 117-120.

deben inducir la localización del capital y del trabajo en áreas en que éstos no se localizarían naturalmente, propiciando así la disminución de las diferencias regionales; por otro, deben procurar que las áreas desfavorecidas generen sus propios empleos por medio del desarrollo local.

Para su implementación, las políticas públicas regionales se valen de dos recursos principales: en primer lugar, de microinstrumentos que influyen en la distribución del trabajo y el capital entre las empresas; y, en segundo lugar, de un macroinstrumento que influye en la distribución y en el gasto del ingreso agregado regional.<sup>24</sup>

En este contexto, la necesidad de diseñar un modelo de gestión que mejore la competitividad de la región de cara a los mercados mundiales y que contribuya a su desarrollo integral, encuentra eco en el concepto de desarrollo endógeno. El cual señala que el proceso de globalización implica una competitividad de las regiones, fundamentada en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil. En el caso mexicano ello no significa que se dejen de considerar la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas consagradas en la Constitución, sino que las políticas públicas se sitúen en el marco de las interacciones entre los ámbitos público, privado y civil; es decir, que enfrenten los desafíos que tal interacción representa para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades tradicionales de gobierno.<sup>25</sup>

Esta nueva relación entre el Estado y la sociedad se explica por una creciente convicción de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales y mucho menos que detentan la fórmula para elevar la competitividad de una región. En este proceso también se han convertido en actores importantes las organizaciones de la sociedad civil y las cámaras empresariales. Se trata de un cambio en la percepción de la relación del Estado y la sociedad, en la cual no se niega su respectiva autonomía, sino que se reconoce su interdependencia y la necesidad de cooperación para definir los intereses regionales y su alcance. Bajo esta perspectiva, el conocimiento y los recursos se

---

<sup>24</sup> Asuad, Normand, *et. al.*, *op cit.*

<sup>25</sup> Prats, Joan, “¿Qué es la gobernanza?”, en *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano*, edición 17, Barcelona, 2005.

hallan dispersos entre los diferentes actores involucrados, por lo que sin articulación y cooperación éstos difícilmente podrían impulsar el desarrollo de la región.

Los gobiernos y la sociedad deben interactuar para buscar soluciones continuamente renovadas por medio de procedimientos que les permitan aprender permanentemente y adaptarse a los resultados del aprendizaje, ya que los intereses regionales entrañan procesos de conflicto y negociación y la creación de consensos entre los diversos actores involucrados. Una vez que se entienden la limitación y la fragmentación del conocimiento y la necesidad de organizar la interacción con base en procedimientos que permitan el aprendizaje, se puede reconceptualizar la gestión pública. Asimismo, la cooperación de los gobiernos y la sociedad, en sus diversas formas y dimensiones, constituye en la actualidad un mecanismo indispensable de la gestión pública, ya que la multiplicidad y la diversidad de funciones y servicios que realiza la administración genera costos crecientes, difíciles de asumir, y que tienden a generar estructuras burocráticas ineficientes, tanto económica como socialmente.<sup>26</sup>

El gran desafío de las reformas administrativas en la actualidad es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades del gobierno, con base en la integración y la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses de los actores que los expresan por medio de diversos procesos de interacción. Ello plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, así como de transparencia y responsabilidad, con el fin de impulsar eficazmente el desarrollo regional.

Es imprescindible que el marco general de las políticas públicas sea capaz de ofrecer certidumbre, para que puedan materializarse las inversiones que alientan el crecimiento. Esa relativa certeza para enmarcar la toma de decisiones de los agentes económicos y propiciar la confianza en un orden económico eficiente y justo, es la base para obtener procesos de crecimiento sostenidos, que se adapten mejor a los cambios coyunturales.

---

<sup>26</sup> Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2000, p.300.

Así, el proceso de desarrollo regional y territorial requiere eliminar las restricciones y los obstáculos económicos, socio-políticos y físico-espaciales de regiones y territorios, lo que puede lograrse mediante la participación deliberada del Estado, a fin de aumentar el potencial de las regiones.

### **1.3.2 EL DESARROLLO ENDÓGENO COMO MODELO DE ACTUACIÓN**

La teoría del desarrollo endógeno identifica las condiciones locales que determinan la competitividad del sistema de producción local y que aseguran su persistencia en el tiempo. La teoría se divide en dos vertientes: la visión neommarshalliana, que considera el desarrollo local como el resultado de externalidades positivas sobre las firmas que se expanden y consolidan con el paso de los años; y la visión shumpeteriana, que interpreta el desarrollo como resultado del impacto de externalidades locales en la capacidad de innovación de las mismas<sup>27</sup>.

La primer teoría sistemática de desarrollo endógeno fue elaborada en Italia por Giacomo Becattini en su texto *Distrito industrial marshalliano*, motivado por su interés en el alto crecimiento de ciertas zonas del sur de Italia, en una época con signos de crisis en los países industrializados. La teoría del distrito industrial fue tomada de los trabajos del economista Alfred Marshall, quien consideró la aglomeración como una fuente de competitividad territorial.

En la concepción neommarshalliana el espacio genera y desarrolla mecanismos, no sólo de eficiencia productiva de las empresas, sino también en materia de innovación.<sup>28</sup> El aporte de esta teoría ha sido la identificación de elementos intangibles como el conocimiento, el aprendizaje y el capital social que, de manera conjunta, determinan la competitividad local<sup>29</sup>.

El desarrollo endógeno puede ser considerado como una forma eficaz de movilizar recursos locales para estructurar un entorno institucional, político y cultural que fomente actividades productivas y la generación de empleos igualmente locales, aprovechando las ventajas competitivas de la integración de los mercados y de los circuitos regionales. La idea principal que subyace a esta

---

<sup>27</sup> Asuad, Normand., *et. al.*, op. cit.

<sup>28</sup> En contraste, la concepción neoshumpeteriana reduce la incertidumbre asociada a cada proceso de innovación.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

convicción radica en que el desarrollo regional depende de una organización de la producción, concentrada territorialmente, y no de la disponibilidad de recursos o de una mayor eficiencia en la localización espacial de las actividades económicas. Así, el desarrollo encuentra su origen en el mismo sistema y el éxito de la economía local depende de las habilidades empresariales, de los factores locales de la producción y de los procesos acumulativos de conocimiento e innovación, bajo la guía permanente de los actores sociales locales.

El modelo de desarrollo endógeno destaca el papel que juegan las instituciones y la política pública en la creación de rendimientos crecientes, por medio del fomento de la concentración económica espacial y la integración económica productiva, así como de la creación y el surgimiento de nuevos espacios industriales.

Hacia finales de la década de los ochenta, una serie de estudios realizados en Europa y Estados Unidos dieron forma a la idea de que el crecimiento de las regiones se debía esencialmente a sus condiciones y dinámicas internas, inaugurando así una nueva fase en la teorización del desarrollo regional.<sup>30</sup> Los estudios pioneros estuvieron a cargo de un grupo de investigadores ubicados en la “Tercera Italia”, denominada así debido al éxito de sus regiones y ciudades en medio de la industrialización decadente del triángulo Milán-Turín- Génova, así como del atraso secular de la región del *Mezzogiorno*.

Para los autores de dichos estudios, la fórmula del éxito de la Tercera Italia radicaba en el “distrito industrial”<sup>31</sup>, organización resultante de las relaciones de competencia, emulación y cooperación entre las pequeñas y medianas empresas. Al mismo tiempo, los geógrafos californianos Scott, Storper y Walker, intrigados por el dinamismo de Los Ángeles, llegaban a conclusiones similares, apoyándose en las evidencias de la Tercera Italia, de California y de los distritos de alta tecnología de Boston y de Carolina del Norte.

Finalmente, en 1984 Michael Piore y Charles F. Sabel publicaron *La segunda ruptura industrial*, libro que habría de convertirse en una nueva ortodoxia denominada “especialización flexible”. Este concepto implica una nueva modalidad

---

<sup>30</sup> Asuad, Normand, *et. al.*, *op.cit.*

<sup>31</sup> Término acuñado por el propio Marshall y aplicado en sus estudios sobre Lancashire y Sheffield en 1909.

de producción que transforma, en forma revolucionaria, la base técnica y científica, la naturaleza de los bienes finales, los propios sistemas productivos, el tamaño y las relaciones entre empresas, así como la organización del trabajo. Se da paso, así, a las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos; a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente; a tecnologías basadas en maquinarias de propósito único y operadas por trabajadores semicalificados; así como a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple manejadas por operarios calificados. En suma, el eje de la competencia se traslada de los precios para productos homogéneos a la innovación y al diseño para productos diferenciados,<sup>32</sup> lo que a su vez da pie para plantear, en el ámbito del desarrollo endógeno como modelo de acción, una perspectiva macro regional de especialización flexible y acumulación; las teorías mesoeconómicas de especialización flexible; y, asimismo, las teorías del desarrollo local endógeno.

a) La perspectiva macro regional de especialización flexible y acumulación. Se refiere a los macro niveles de industrialización y desarrollo regional, en que la creación de nuevos espacios industriales depende de las formas de producción y de acumulación flexible, con base en las nuevas condiciones de competencia. Ello en la comprensión de que al existir incertidumbre sobre la demanda final, o al incrementarse los costos de transacción, se produce la desintegración vertical y la desconcentración espacial de las empresas. Así, se propicia el traslado de inversiones y empresas a otros sitios con economías de escala externas y ocurre una aglomeración espacial, de suerte que cobra relevancia el papel de las aglomeraciones industriales al reivindicarse la importancia de las instituciones y del capital social, elementos constituyen la capacidad productiva del territorio que junto con la base económica.

b) Las teorías mesoeconómicas de especialización flexible. Estas teorías enfatizan la creación de nuevos distritos industriales, basados en conglomerados de pequeñas y medianas empresas que se originan por cambios en la organización industrial y que destacan la cooperación y colaboración de las propias empresas, al grado de concentrarse en el análisis de firmas y en sus interrelaciones al interior de la aglomeración. Estas teorías basan su análisis en una perspectiva de

---

<sup>32</sup>Asuad, Normad, *op. cit.*

organización industrial y no de sistemas regionales de producción. Así, cabe destacar que existen numerosos estudios de caso tratados por una vasta literatura sobre distritos industriales. Al respecto, por ejemplo, un estudio del tema como Bert Helmsing distingue en ellos tres enfoques: uno que pone en relieve el papel de los aspectos sociales y de las instituciones en el éxito del distrito; otro que enfatiza la generación de eficiencia por medio de la acción colectiva de las empresas; y, por último, uno que destaca la importancia de la formación de redes.

c) Las teorías del desarrollo local endógeno. Éstas ponen el énfasis en el territorio como una formación socioeconómica que por sí misma genera dinamismo, favorecida por la cultura empresarial. Se trata de concepciones que consideran que el desarrollo económico local depende de diversas fuerzas que actúan en forma sinérgica y, en tal sentido, de la organización de la producción, de la difusión de innovaciones, de la dinámica urbana y del desarrollo de instituciones. Al respecto es preciso señalar que la presente tesis recupera esta última vertiente del desarrollo endógeno y la plantea como modelo de desarrollo regional o territorial, en una perspectiva que se orienta hacia una política económica local que cuente con una coalición de desarrollo.<sup>33</sup> Así, en la propuesta asumida no se pierde de vista que la coalición de desarrollo puede estar liderada por el sector público, por el sector privado, o bien por un híbrido de ambos agentes, dependiendo de las circunstancias específicas del capital social y de conformidad con el marco institucional, el nivel de capital humano, los recursos financieros y otros elementos sociopolíticos, económicos, históricos y culturales propios de la región.

### **1.3.3 EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO**

Los estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina muestran que los esfuerzos realizados en la materia no han respondido a una sola causa y que tampoco se relacionan exclusivamente con la necesidad de enfrentar con mayor eficacia las exigencias de competitividad de los mercados.<sup>34</sup> Cabe destacar

---

<sup>33</sup>Ésta se define como una alianza entre los diferentes ámbitos de gobierno, la población local y las organizaciones sociales y privadas, en la búsqueda del desarrollo de un territorio. Al respecto, *vid* Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar Publishing, Londres, 2000.

<sup>34</sup>Ello en contraste con las experiencias internacionales más conocidas, con relación a las cuales ésta última ha sido la principal causa.

al respecto que dos factores importantes en el subcontinente han sido las situaciones de crisis económica territorial y la falta de políticas públicas apropiadas del Estado central para encarar los retos del caso. En igual forma es preciso señalar que otras iniciativas de desarrollo local han sido impulsadas para enfrentar los problemas económicos del municipio, que se traducen en demandas crecientes de la comunidad local.<sup>35</sup>

Ahora bien, el desarrollo económico local puede definirse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante el uso del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región. En este sentido, cuando la comunidad es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno, en el que influye el hecho de que cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, unas capacidades empresariales y tecnológicas, una dotación de recursos naturales e infraestructura, un sistema social y político determinados, así como por una tradición y cultura, entre otros factores con base en los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. De suerte que la condición necesaria para incrementar el bienestar de la población local radica en la existencia de un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.<sup>36</sup>

Al respecto es preciso insistir sobre el hecho de que el desarrollo local endógeno obedece a una visión de los procesos de cambio estructural y de crecimiento que parte de la hipótesis de que el territorio no es mero soporte físico de los objetos, las actividades y los procesos económicos. El territorio es un agente de transformación social; de manera que la economía de cada ciudad o región se vincula al sistema de relaciones económicas del país, de acuerdo a su especialidad territorial y a su identidad.

---

<sup>35</sup> Albuquerque, Francisco, *op. cit.*, p. 291.

<sup>36</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Editorial Pirámide, Madrid, 1993, p. 21.

Este concepto de desarrollo local concede un papel predominante en los procesos de crecimiento y transformación estructural a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil. Se trata de una aproximación y de un enfoque del desarrollo económico de abajo hacia arriba, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos.<sup>37</sup>

Al respecto es necesario mencionar que algunos de los espacios informales de acción que el gobierno deja vacantes son ocupados por organizaciones no gubernamentales (ONGs), asociaciones populares y otros movimientos sociales, que pueden constituirse en el comienzo y en el fin de un circuito y en el punto en que se produzca el intercambio de recursos financieros, de información, de exigencias y de apoyo para estimular el desarrollo de la democracia y consolidarla. A estos elementos administrativos y sociales debe agregarse el espacial-territorial de evidente importancia, pues la gente vive, trabaja y se relaciona en un lugar determinado. Es en este plano local donde la participación comunitaria alcanza su máxima expresión y en el que, por lo tanto, los ciudadanos no son espectadores pasivos de sus problemas y necesidades, sino sujetos activos que ante ellos reaccionan en forma colectiva, asumiendo un papel protagónico en la defensa de sus intereses.

Así pues, si el concepto de proceso involucra la idea de cambio, en el ámbito que nos ocupa éste es promovido por la sociedad civil, a su vez conformada por grupos y actores territoriales que de manera determinante imprimen el acento de las propuestas localistas. En el mismo sentido, la existencia de una comunidad vigorosa con una organización social sólida y coherente —es decir, con capacidad de ejercer su autonomía— es requisito imprescindible para emprender una experiencia de desarrollo local, ya que de su capacidad de organización y actuación frente al Estado dependerá que pueda materializar sus aspiraciones mediante la selección e implementación de proyectos específicos y del mayor beneficio y, por tanto, válidos por sí mismos, independientemente de cualquier plan o programa estatal. Así, cuanto mayor sea el número de miembros de la comunidad que participen en la planificación y en la toma de decisiones, más confiarán en los diversos recursos locales y menos dependerán del gobierno.

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p.22.

Ahora bien, generalmente la iniciativa local y la participación popular son alentadas por ONGs y otras organizaciones intermedias, surgidas o no en el seno de la propia comunidad; las ONGs y los movimientos sociales articulan el encuentro de la sociedad civil con el Estado en sus dimensiones local, regional y central y, por tanto, impulsan el establecimiento de espacios de colaboración entre aquella y los gobiernos locales. De igual forma cabe mencionar que la preeminencia de dicha colaboración ha variado de país en país, principalmente por la diversidad de las ONGs y por la naturaleza social, jurídica y administrativa de las localidades; colaboración que, a decir de estudiosos y especialistas sobre el tema, se intensificó durante los años noventa.

## **2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE MÉXICO**

La distribución de la riqueza está ligada a la historia del desarrollo y crecimiento es por ello que en este capítulo se analizan las etapas y ciclos de desarrollo en México. Hacer esto es importante porque nos permite conceptualizar el contexto bajo el cual se han desarrollado e impulsado las políticas públicas de desarrollo en nuestro país.

En nuestro país la dinámica de crecimiento ha presentado etapas y ciclos irregulares, como lo evidencian los cuatro modelos de nuestra historia económica: Concretamente se analizan los cuatro modelos de la historia económica de México: a) modelo primario exportador, de 1870 a 1940; b) modelo de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia dentro, de 1940 a 1970; c) modelo de crecimiento hacia afuera, de 1985 a 1994); y el esquema vigente, que inició en 1994 con la activación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Adicionalmente, en este capítulo se discute brevemente los recientes cambios y reformas que llevó a cabo la actual administración así como las posibles consecuencias de estos cambios a mediano y largo plazo.

Este capítulo es importante no sólo porque nos ayuda a comprender las etapas y dinámicas de crecimiento sino también porque nos permite conocer los macro fundamentos institucionales bajo los cuales las regiones de México han estructurado sus estrategias de desarrollo. Asimismo, a la luz de las etapas y dinámicas de crecimiento previos podemos esbozar las limitantes y nichos de oportunidad con los que cuenta nuestro país actualmente para potenciar el desarrollo de las regiones y del país en su conjunto.

### **2.1 MODELO PRIMARIO EXPORTADOR (1870-1940)**

Varios fueron los aspectos positivos del modelo de economía impulsado por Porfirio Díaz, entre ellos se encuentran el crecimiento económico, la integración de México a la economía internacional, el desarrollo de infraestructura mediante el impulso a la construcción del sistema de transporte ferroviario, la habilitación de actividades portuarias y la introducción de la telefonía y la telegrafía. Todas éstas se tradujeron en una fuerte inversión extranjera directa, misma que a su vez

encontró estímulos en la mano de obra barata, los costos de producción reducidos, la protección de la propiedad y, sobre todo, en las materias primas disponibles, lo que propició la acumulación de capital y el desarrollo del comercio, fenómenos que generaron cierta integración nacional.

En cambio, entre los aspectos económicos negativos del Porfiriato destaca el hecho de que el desarrollo no se desplegó en el conjunto del territorio y, por el contrario, se concentró fundamentalmente en algunas ciudades de la República y en sus respectivas áreas y regiones de influencia. Consecuentemente se originó un crecimiento desigual de las regiones, que perdura al día de hoy; además de que se estableció la dependencia del capital extranjero para crecer, así como el decrecimiento de la agricultura básica — maíz y frijol— en beneficio de la agricultura comercial, como la del algodón, el plátano y el café, orientados a la exportación. Así, como es bien sabido, en esta etapa hubo crecimiento económico, pero ciertamente no desarrollo, de suerte que, junto con la opresión prevaleciente y la falta de libertades, la incapacidad del gobierno para satisfacer las necesidades y las demandas de la sociedad civil produjo el estallido de la Revolución Mexicana<sup>38</sup>.

En este período de violenta convulsión el país enfrentó una gran inestabilidad de carácter político, social y ciertamente económico; la población se redujo; la infraestructura de los ferrocarriles se vio severamente afectada y en parte destruida; y la producción minera cayó 40 por ciento. Tras concluir la lucha armada, la coalición triunfante promulgó la nueva Constitución en 1917, que plantea la modernización del campo para eliminar las economías de enclave y propiciar un desarrollo homogéneo en el país.

En este contexto, un hecho de gran importancia en la historia moderna de la economía mundial y de grave consecuencias, la crisis de 1929 en los Estados Unidos, afectó las exportaciones de América Latina y particularmente las de México. La crisis se produjo por el proteccionismo comercial, que dificultó las exportaciones, al tiempo que hubo un fuerte aumento de la producción de bienes de consumo, automóviles y construcciones. El mercado se saturó y las ventas cayeron; se produjo el endeudamiento bancario, la disminución y parálisis de las

---

<sup>38</sup> Cárdenas, Enrique, (comp.), *Historia económica de México. Lecturas del Trimestre Económico*, Vol. 3, No. 64, FCE, México, 1992. p. 20.

actividades industriales, el desempleo, la disminución de compras y la saturación casi completa del mercado.

Al finalizar la Gran Depresión, México dio paso a transformaciones institucionales de relevancia. El gobierno promotor del cambio y el desarrollo del Presidente Lázaro Cárdenas inició la Reforma Agraria en 1935 y se nacionalizaron las industrias del petróleo y de los ferrocarriles en 1938 y en 1937, respectivamente. En 1939, el inicio de la Segunda Guerra Mundial impidió que México viera deteriorada su condición de exportador de materias primas.

## **2.2 MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES O DE CRECIMIENTO HACIA ADENTRO (1940-1970)**

A partir de 1940 se implementa el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, cuyo principal objetivo fue el desarrollo del mercado interno y la protección y el fortalecimiento de la planta industrial del país. Al mismo tiempo, mientras en el contexto internacional el liberalismo se ponía en tela de juicio, en México surgieron grupos de colectivistas, socialistas y anarquistas que impulsaron un nacionalismo que consideraba que el Estado era el único actor capaz de mediar entre los diversos grupos e intereses de la sociedad, y que el mercado debía ser regulado.<sup>39</sup>

En esta época la participación del Estado en la economía creció, debido a que la clase empresarial no contaba con recursos suficientes para impulsar las actividades industriales por sí sola; el campo pasó a segundo término y se descuidó de manera significativa la minería, pero la industria manufacturera experimentó un auge con el que se manifestaron otras ventajas: crecimiento económico indudable; estabilidad social, política y económica; desarrollo de la clase empresarial; reducción del endeudamiento externo; y una baja vulnerabilidad frente a los capitales foráneos, debido a la regulación de la inversión extranjera directa. Lo cierto es que la política proteccionista del Estado mexicano no permitió que la producción industrial se fortaleciera y en cambio perseveró su mala calidad y alto costo, además de que las empresas nacionales se rezagaron en materia tecnológica al no someterse a la competencia y, por tanto, al no desarrollar competitividad a nivel internacional. Asimismo, se agudizó el deterioro del sector

---

<sup>39</sup> Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, p. 36.

primario —agricultura, ganadería, minería— al no producir tecnología propia y al depender de las importaciones.

En 1970 se pretendía conservar este modelo a pesar de los signos de debilidad que ya se venían manifestando desde hacía tiempo y que terminaron por evidenciarse: desequilibrio en la cuenta corriente y en la balanza comercial, incremento de la deuda exterior, así como reducción de la inversión privada debido a la crisis de internacional del petróleo, ocasionada por los conflictos de Medio Oriente en 1973. Estos fenómenos se verían acompañados por las sucesivas crisis de 1971, 1976, 1982 y 1984. Cabe señalar que el incremento de la deuda externa de estos años se debió, entre otros motivos, a la contratación de préstamos en el exterior para invertir en la industria petrolera a fin de incrementar su potencial; deuda que planeaba pagarse con la venta del petróleo tras el descubrimiento de las grandes reservas de crudo que se dieron a conocer en 1977 y en virtud del alza exponencial de los precios internacionales del hidrocarburo. Así, México incrementó sus exportaciones e ingresos petroleros durante cierto tiempo, aunque luego sobrevino la caída de los precios del crudo y la estabilización del mercado petrolero, por lo que se tuvo que negociar la deuda a pagos de largo plazo en 1981.

### **2.3 MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA (1985-1994)**

El fracaso del modelo anterior supuso, de parte de las élites gubernamentales, la aplicación del modelo de crecimiento hacia fuera a partir de mediados de los ochentas, que consistió en un redimensionamiento del Estado y en una reorientación y reducción de su papel, así como en una política económica de apertura.<sup>40</sup> Todo esto al amparo de la gran influencia generada por un liberalismo económico radicalizado y por la globalización. De esta manera, en su apertura la economía mexicana se reorientó hacia el mercado internacional como única salida a la recesión y al estancamiento de la actividad productiva, en una etapa cuyos inicios se caracterizan por una hiperinflación que llega a alcanzar cifras de tres dígitos, producida por una crisis de la deuda externa y en los precios del petróleo.

Consecuentemente, se inició la privatización de gran parte de las muchas empresas paraestatales existentes y una política económica apegada al modelo

---

<sup>40</sup> Cárdenas, Enrique, *Op. cit.*, p. 54.

neoliberal, basada en el libre comercio y la apertura de mercados. En 1986 se redujeron los aranceles a las importaciones y México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, con lo que se comprometió a continuar la sustitución de los controles directos por una política de aranceles reducidos. Ello no resolvió los problemas de fondo ya que, debido al proteccionismo excesivo, vigente a lo largo de décadas, existían sólidos monopolios que no eran competitivos ni productivos y que, por tanto, eran incapaces de enfrentar con éxito a los competidores foráneos; ello además de que sus plantas productivas obsoletas y sus insuficientes niveles de producción les impedían exportar de manera competitiva, en tanto que la relativa competitividad del país había estado basada en las modificaciones al tipo de cambio.

#### **2.4 EL NUEVO ESQUEMA (1994 A LA FECHA)**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en enero de 1994 y desde entonces se convirtió en el marco institucional de la región geográfico-económica en que se desenvuelve la mayor parte del comercio exterior de México y tiene lugar el mayor flujo de capitales hacia el país.<sup>41</sup> En la cronología de los hechos acompaña a este acontecimiento la insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el primer día de ese año, que hizo público un pliego petitorio de cambios sociales y económicos para la región chiapaneca y el país.

A estos hechos se suman otras situaciones determinantes en la creación de una atmósfera de inestabilidad política y económica que desemboca en la peor crisis experimentada por la economía mexicana en el siglo XX. Así, en marzo de ese mismo año fue asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional y en septiembre también lo es José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General de ese partido. En ese contexto, Ernesto Zedillo fue designado como candidato sustituto a la presidencia del país. Lo cierto es que el cúmulo de estos sucesos, más un alto déficit en cuenta corriente, la baja capacidad para hacer frente a los compromisos de la deuda y a los aumentos sucesivos de las tasas de interés estadounidenses,

---

<sup>41</sup> Como se sabe, Estados Unidos es el principal socio comercial de México y la principal fuente de inversión extranjera.

obligaron a México a devaluar un 40 por ciento su moneda. Ello produjo una reacción en cadena en América Latina y en otras regiones del mundo, bautizada como el EfectoTequila y caracterizada por la masiva fuga de capitales hacia destinos de mayor estabilidad financiera.

La apertura comercial decidida en esos años fue demasiado rápida y el gobierno mexicano cometió el muy grave error de no proteger a los sectores sociales más vulnerables, dejándolos prácticamente en la indefensión. De acuerdo a lo señalado por la OCDE en 1992, cuando se iniciaron las negociaciones del TLCAN, en 1990 la de México era una de las economías en desarrollo más abiertas del mundo. Así, la entrada en vigor del Tratado en enero de 1994 significó un paso decisivo hacia una más plena liberalización comercial, de manera que con más de dos terceras partes de su comercio exterior realizado con Estados Unidos, para México el TLCAN significó, en gran medida, un libre comercio sin adjetivos. Al respecto cabe señalar que sólo se establecieron algunas restricciones comerciales, equivalentes a 6.8 por ciento del valor de las importaciones, concentradas en la agricultura (ya que se temía que una liberalización rápida condujera a desplazamientos masivos de la fuerza de trabajo, fundamentalmente la productora de maíz); en el petróleo y su refinación, debido a consideraciones de soberanía; y en la industria de equipo de transporte, ya que las compañías automotrices habían tomado decisiones de inversión basadas en programas industriales que les aseguraban protección, a cambio del cumplimiento de metas de desempeño en materia de balanza comercial.

En 1996 México dio señales de recuperación económica y logró estabilizarse en 1997, momento en que el gobierno reforzó su convicción de que la iniciativa privada puede ser motor de desarrollo y crecimiento económico; de suerte que se promovió las exportaciones y fomentó la productividad, competitividad y eficiencia en la industria nacional. Asimismo, se impulsó la continuidad de una política restrictiva y de control a la inflación.

No cabe duda que el proceso de liberalización comercial tuvo éxito en generar una rápida expansión de las importaciones y exportaciones, de manera que el total del comercio exterior —exportaciones más importaciones— pasó de 25.6 por ciento del PIB en 1988 a 39.5 por ciento en 1994 y, posteriormente, a 55.2 por ciento en 1997. Sin embargo, también es evidente que esta expansión

fue acompañada por fuertes desequilibrios entre 1988 y 1994, pues mientras las importaciones aumentan su participación en el PIB en 10.6 por ciento, las exportaciones lo hacen tan sólo en 3.3 por ciento.<sup>42</sup>

En esta etapa se inició la liberalización de la cuenta de capital. En primer lugar, la liberalización de la inversión de origen foráneo se inició en 1973 con la Ley de Inversión Extranjera, que reservó algunas actividades económicas exclusivamente a mexicanos e introdujo como regla general un límite máximo del 49 por ciento de la propiedad de las empresas a los extranjeros. En 1993 la reforma a la Ley consolidó algunos cambios propuestos por las anteriores administraciones e incorporó las disposiciones del TLCAN en materia de trato nacional para el capital extranjero.<sup>43</sup> El viejo límite máximo del 49 por ciento desapareció como regla general que norma la participación de la inversión extranjera y se redujo considerablemente la gama de sectores con algún tipo de restricción respecto a las inversiones de origen no nacional.

Por su parte, la apertura de los mercados financieros se inició con un conjunto de medidas que liberalizó los requisitos obligatorios de reserva y los topes a las tasas de interés y unificó los tipos de cambio libre y controlado; de la misma manera, eliminó los controles de cambio adoptados durante la crisis de 1982. En 1989 y 1990 se adoptaron las principales medidas de apertura a la inversión extranjera de cartera en los mercados accionario y de dinero. Junto con los cambios en el entorno internacional —disminución de las tasas de interés y las modificaciones al marco regulatorio de la inversión de cartera en Estados Unidos— estas reformas contribuyeron a una rápida revitalización de los flujos de capital hacia el país. Así, los flujos brutos aumentaron de 3.5 mil millones de dólares en 1989 a 33.3 mil millones en 1993, en su punto máximo.<sup>44</sup>

En suma, el desempeño económico de México mejoró durante la década de 1990, pero no en forma suficiente, y las amplias reformas estructurales llevadas a

---

<sup>42</sup> Será después de la devaluación y crisis de 1994 cuando la participación de las exportaciones aumente rápidamente. *Vid.* Banco de México, *Informe anual 1993*, disponible en línea en la dirección [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

<sup>43</sup> Las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se alejaron progresivamente de una interpretación restrictiva de la Ley de 1973. En este proceso, el cambio de mayor alcance fue el decreto de mayo de 1989, que derogó todas las disposiciones y resoluciones administrativas existentes y presentó una interpretación muy liberal al respecto.

<sup>44</sup> *Vid.* Banco de México, *Ibid.*

cabo, incluyendo la suscripción del TLCAN, no han generado incrementos en la productividad laboral ni en la productividad total de los factores. Las proyecciones de crecimiento potencial del PIB se modificaron a la baja y alcanzaron niveles inferiores a 4 por ciento, tasa señaladamente insuficiente para eliminar el diferencial de niveles de vida con respecto a otros países. Por ello es fundamental reflexionar sobre cuáles son las políticas prioritarias para elevar la productividad y la competitividad de la planta productiva del país.

En el 2000 la ciudadanía determinó la alternancia en el gobierno federal y llevó al PAN a la Presidencia de la República. El cambio de administración se dio sin contratiempos y sin que apareciera el fantasma de la crisis de fin de sexenio, el cual afectaba la economía mexicana desde 1976. Sin embargo, por razones ajenas al cambio político, el crecimiento se detuvo. La tasa de crecimiento promedio del PIB real entre 2001 y 2003 fue inferior al 1 por ciento. La creación de empleos fue insuficiente y las expectativas de mayor bienestar para la población no fueron satisfechas. En términos generales, puede observarse que las variables macroeconómicas tuvieron un comportamiento más eficaz en el periodo zedillista, que en el foxista, en que la economía nacional estuvo prácticamente estancada.

Finalmente, la administración de Felipe Calderón se vio afectada por diversos factores, entre los que destaca la grave crisis financiera y económica internacional iniciada en 2008 en los Estados Unidos. La crisis afectó la demanda de manufacturas y servicios relacionados, como los de comercio y de transporte. Asimismo, el brote de la influenza AH1N1 en el territorio nacional impactó temporalmente a varios sectores en distintas regiones del país, sobre todo los relacionados con el turismo, el esparcimiento y los servicios educativos. Todo ello se reflejó en menores niveles de consumo e inversión privados, así como de exportaciones de bienes y servicios. El Banco Mundial (BM) estima que la más reciente recesión de la economía mundial llevó a la pobreza a cuando menos 4.2 millones de personas en México, que se sumaron a los 5.9 millones caídos en esa condición entre 2006 y 2008.

En la administración del Presidente Enrique Peña Nieto la economía se ha visto afectada por tres factores: Estados Unidos tuvo un crecimiento prácticamente nulo por las condiciones climatológicas que experimentó el pasado invierno. Este hecho

disminuyó nuestras exportaciones a ese país que concentra el 80% de las mismas. La demanda interna se vio afectada temporalmente por la entrada en vigor de algunos impuestos al consumo como los impuestos al carbono (afectando gasolinas y diesel), a las bebidas azucaradas y a la “ comida chatarra”. Finalmente, la producción petrolera disminuyó de manera no anticipada 1.3% respecto de la cifra observada el año anterior <sup>45</sup>

Pese a lo anterior , el Gobierno de la República mantiene un pronóstico positivo de crecimiento para lo que resta del año sustentados en que las exportaciones se incrementaron en un 4.5% anual en marzo, se están creando empleos y, en el mes de abril, el número de asegurados en el IMSS aumentó en todos los sectores, lo que no sucedía desde el mes de abril del año pasado. La inflación ha mantenido su tendencia decreciente para colocarse en 3.4% en la primera quincena de mayo, lo que, sin duda, apoyará el crecimiento del consumo en los siguientes meses. El ejercicio del gasto público continua de manera acelerada para dar soporte a la actividad económica. Tan solo el gasto en inversión física el primer trimestre fue superior en 45% al del mismo periodo del año pasado. No obstante lo anterior, crecer apenas un poco más que el promedio de 2.3% de los últimos 14 años o del promedio de 2.4% de los últimos 33 años. Esto quiere decir que si bien en las décadas recientes los mexicanos hemos enfrentado con éxito los retos de la apertura económica y de la estabilidad, no hemos todavía vencido el desafío de crecer a las tasas que demanda nuestro desarrollo. Para generar empleos bien remunerados y reducir la pobreza y crear prosperidad, México requiere crecer de manera sostenida en los próximos años y décadas a tasas cercanas al 5% anual. México está en el proceso de transformación, el Gobierno de la República y el Poder Legislativo han aprobado reformas en materia laboral, de educación, de competencia económica, en telecomunicaciones, fiscal, en materia financiera, y la energética . En los próximo años los resultados de estas reformas van a detonar el gran potencial de la economía de nuestro país.

---

<sup>45</sup> Videgaray, Luis . El desafío de elevar nuestro crecimiento. Reforma digital [en línea] 26 de mayo de 2014. [fecha de consulta: 20 agosto 2015]. Disponible en

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL DE MÉXICO**

Los marcos teóricos proveen el andamiaje conceptual con base en el cual se pueden conocer los factores claves de desarrollo. La historia de los modelos de desarrollo en México nos permite conocer cómo y en qué grado se explican las fortalezas y debilidades de dichos modelos. Por otra parte, el marco institucional es también un factor clave para entender el desarrollo porque define las reglas del juego con base en las cuales los actores llevan a cabo sus actividades y relaciones tanto económicas como sociales. Por esta razón en éste capítulo se define el marco institucional en la que esta basada la estrategia de desarrollo de nuestro país.

El análisis que se desarrolla en este capítulo también nos permite conocer las políticas públicas y las transformaciones institucionales para el desarrollo regional que han ocurrido en nuestro país. Asimismo, toda vez que las políticas sectoriales no han constituido una estrategia global se estudia el marco del federalismo y la planeación regional en México; así como el municipio, nivel de gobierno que requiere fortalecerse para apuntalar el desarrollo y desarrollar nuevos esquemas para la descentralización y la cooperación intergubernamental.

Lo anterior es relevante debido a que son parte fundamental de las políticas regionales, mismas que pretenden promover el crecimiento en todas las regiones del país. Normalmente tiene objetivos de igualdad y de eficiencia, lo que tiene sentido pues es el crecimiento puede estimularse en todas las regiones si se movilizan todos los recursos disponibles, tanto materiales como intangibles, y si se integran y coordinan las políticas sectoriales. Las regiones menos desarrolladas pueden hacer una importante contribución al desarrollo nacional; el estímulo del crecimiento en estas regiones puede hacer que las economías nacionales sean menos vulnerables a las crisis, puede disminuir el coste que las regiones con un desempeño inferior pueden imponer a los presupuestos nacionales y pueden reducir la posibilidad de que las oportunidades de las personas dependan del lugar en que han nacido o viven.

Ademas, en este capítulo se define qué son las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), se conceptualiza su papel como un instrumento para el desarrollo territorial y se estudian sus fundamentos teóricos y características esenciales. Existen algunas experiencias exitosas del funcionamiento de estas ADR por ellos, en la última sección de este capítulo se describen las regiones del mundo vanguardistas en este tema: Ballyhoura en Irlanda, el sistema de ADR en Inglaterra y la Asociación Española de Agencias Regionales en España.

### **3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la liberalización del comercio orilló a las regiones de México a competir directamente con el mercado internacional, lo que generó una serie de problemas específicos en los años ochenta y noventa. Así, la administración pública tuvo que reaccionar mediante la implementación de políticas públicas reivindicatorias del federalismo y de una mayor demanda democrática.

Tales respuestas del Estado a las demandas sociales y a las condiciones económicas se han considerado un avance en el tema; sin embargo, es innegable que la multiplicación de políticas sectoriales no ha respondido a una estrategia global para orientar el desarrollo de la Nación. En cambio se conforma la creación de un gran número de programas y acciones públicas que se yuxtaponen, se duplican y suponen una ardua y compleja operación que suelen fracasar en su intento de llevar bienestar a la población.

En el ámbito federal existe una gran cantidad de programas con complejas reglas de operación, que se suman a una amplia oferta de programas estatales y municipales, así como a una serie de acciones de las organizaciones sociales, privadas e internacionales, todas ellas normadas. Esta multiplicación de reglas dificulta la concurrencia de acciones y recursos y torna sumamente difícil su funcionamiento, ya que, en su fase de diseño, los programas suelen ser contruidos para operar de manera independiente.

Además, en la búsqueda de mecanismos de control más adecuados para alcanzar una mejor aplicación de recursos públicos y evitar la fenómenos de corrupción, se han añadido estrategias de descentralización, rendición de cuentas, corresponsabilidad, participación ciudadana y consulta. Si bien es cierto que los beneficios de incorporar dichos esquemas no son objetables, es importante reconocer que dichas medidas han significado una mayor pesadez en la instrumentación del modelo institucional, procedimientos tortuosos, y proliferación de leyes, reglamentos y lineamientos. Ante tal complejidad, el modelo institucional para el desarrollo de las regiones debe tener la capacidad de integrarse al proceso de globalización y de atender y satisfacer eficazmente las necesidades locales y por lo tanto de escuchar e incorporar a los ciudadanos y a sus organizaciones.

En el siglo XX las políticas públicas se ordenaron bajo una perspectiva nacional de la promoción del desarrollo, impulsadas por un Estado centralista en búsqueda de la homogeneización de los niveles de bienestar. Así, aparecen las políticas públicas de corte macroeconómico y sectorial con énfasis en la homogeneidad del territorio, las cuales subsistieron hasta finales del siglo. No obstante, la crisis de la deuda de los años ochenta trajo consigo el colapso de la promoción del desarrollo en el ámbito central, dejándola en manos de los gobiernos estatales y locales. Así apareció la innovación fundamentada en estrategias de consolidación del nuevo espacio económico autosustentable. Hoy las políticas públicas en el ámbito territorial tienen el propósito sustantivo de generar esquemas de desarrollo local basados en una interacción de los diversos agentes del desarrollo que se refleja en acuerdos y pactos que dan lugar a un sofisticado esquema institucional.

Las políticas públicas más acabadas en materia de desarrollo regional se han establecido en la Unión Europea, bajo un esquema de solidaridad y convergencia en todos los ámbitos. El objetivo ha sido generar una sinergia política, económica y social entre las entidades nacionales. En otras zonas del mundo las políticas públicas hacia las regiones son de carácter nacional, conformándose en algunos casos con asignaciones presupuestales por estado, de acuerdo con negociaciones entre las autoridades estatales y las federales; en otros, la asignación de recursos depende de la elaboración de estrategias de

desarrollo, de conformidad con las mejores prácticas en el ámbito regional.<sup>46</sup> A continuación se desarrolla una breve recapitulación sobre la experiencia de América Latina, particularmente la mexicana.

En las últimas cuatro décadas América Latina ha sido escenario y testigo de distintas concepciones y programas en materia de la planificación de las políticas públicas para el equilibrio regional y la integración económica.<sup>47</sup> Las propuestas han provenido del Estado central o de organismos de planificación nacionales cuyo propósito principal no ha sido el desarrollo de las regiones, sino más bien el crecimiento económico del Estado.<sup>48</sup>

La historia de las acciones emprendidas por el Estado mexicano registra experiencias importantes de desarrollo, como los proyectos de cuencas hidrológicas y los enclaves industriales minerometalúrgicos, petroleros y petroquímicos, con modelos y enfoques de importancia técnica y operativa que sin duda fueron de gran relevancia en su momento. Con todo, hasta ahora no se ha concretado un esfuerzo de integración de estas experiencias con el objetivo de conformar una cultura política de la planeación integral y la aplicación de un criterio sostenido para el desarrollo armónico de las regiones y entidades federativas del país. Sin embargo hay que señalar que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001-2006 reconoce que México experimentó un gran periodo de aplicación de políticas urbanas y regionales entre 1915 y 2000, en cinco etapas<sup>49</sup> descritas a continuación y otras dos agregadas por la autora de esta tesis.

*Primera etapa, de 1915 a 1940.* En que destacan políticas pioneras para el desarrollo regional, como las plasmadas en la Ley de Reforma Agraria de 1915 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se establece un conjunto de leyes federales que enriquecen los instrumentos para impulsar la industrialización y las grandes obras de infraestructura del país.

---

<sup>46</sup> Ruiz, Clemente, *Dimensión territorial del desarrollo económico de México*, UNAM, México, 2004.

<sup>47</sup> Por ejemplo, el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas o bien los polos de desarrollo y desarrollo rural integrados.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> Delgadillo, Javier, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, CRIM-UNAM, México, 2004.

*Segunda etapa, de 1940 a 1976.* En que el Estado asume como objetivo prioritario el crecimiento económico, si bien aún no se visualiza el futuro de la estructura urbana y regional del país. Se trata de un periodo en el que surgen políticas enfocadas al desarrollo regional y hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas del país; y orientadas hacia la administración territorial, de acuerdo al modelo de sustitución de importaciones. Se favorece la industrialización de la Ciudad de México por medio de políticas sectoriales aisladas y en 1946 se crean las Comisiones de Cuencas Hidrológicas, en que se inician los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logra la articulación de las regiones con beneficios locales.

*Tercera etapa, de 1976 a 1988.* Periodo en el que se inicia la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece las bases para el desarrollo de ciudades y regiones, aunque no se logra iniciar el proceso de ordenación del territorio. En esta etapa se contempla la necesidad de que el Estado intervenga en el proceso de planeación del desarrollo.

*Cuarta etapa, de 1988 a 2000.* En que se realizan los esfuerzos para incorporar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos. Se crea la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionaliza la política de combate a la pobreza. Sin embargo, también se pierde la oportunidad de impulsar la organización espacial y la estructura territorial del país. En este lapso se movilizan e invierten grandes recursos, pero a partir de enfoques sectoriales. Un avance importante en esos años es el que representan las reformas al artículo 115 Constitucional que, a favor de una descentralización acelerada, confirieron a los municipios un mayor grado de responsabilidad en materia de desarrollo urbano.

*Quinta etapa, de 2000 a 2006.* En la que tiene lugar la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, al tiempo de prevalecer la continuidad en las orientaciones de la política macroeconómica y de las estrategias regionales, metropolitanas y territoriales nacionales. Se percibe cierto énfasis en una estrategia de ordenamiento territorial con carácter nacional-regional, que incluso alcanza a permear a algunos municipios y regiones del país. Durante este periodo

el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial es el instrumento que acompaña las decisiones de carácter espacial en los estados y municipios y en las regiones especiales.

*Sexta etapa del 2006 al 2012.* A partir de este momento y en términos de los esfuerzos realizados en materia de políticas públicas instrumentadas en beneficio de la transformación institucional para impulsar el desarrollo de las regiones del país, el Gobierno Federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo en 2007,<sup>50</sup> que en su apartado de desarrollo regional establece como estrategias:

- Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno;
- Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo;
- Asegurar que exista la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones;
- Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo;
- Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas;
- Promover el abaratamiento del costo de envío de remesas y desarrollar esquemas innovadores, para que los recursos sean utilizados para la inversión productiva en las regiones receptoras.

Cabe notar que la importancia de los flujos de remesas radica no sólo en su magnitud sino también en que frecuentemente llegan a las regiones de menor desarrollo económico. Estos flujos de recursos, además de contribuir a atender las necesidades inmediatas de los beneficiarios, son una fuente potencial de financiamiento de la inversión en esas regiones, que permite ampliar las

---

<sup>50</sup> En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto en los artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación.

oportunidades de empleo y desarrollo para las nuevas generaciones en sus lugares de origen.

En el breve recorrido histórico por las políticas públicas para el desarrollo regional, se observa cómo éste se ha orientado como política social de carácter compensatorio, a partir de la reorientación económica del país hacia el mercado externo. Al respecto hay que señalar que se han obtenido logros significativos en algunas regiones; sin embargo, se han incrementado la polarización del ingreso y las disparidades regionales y asimismo se han generado desequilibrios ambientales y urbanos significativos. Por ello el nuevo modelo de desarrollo asume como premisa el federalismo fiscal, por medio del cual se pretende disminuir las disparidades regionales del ingreso y del nivel de vida de la población. No obstante, la orientación social de la política regional y urbana manifestada en las transferencias fiscales es ineficiente e inadecuada para reducir las disparidades en las regiones y para fortalecer a los gobiernos locales y municipales. En este sentido, el gasto público federal no muestra evidencia empírica de contribuir al crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas por medio de las transferencias destinadas a infraestructura.

Pese al reconocimiento de problemas en la integración económica regional del país, la administración pública federal no ha formulado un plan de desarrollo que trascienda la estructura sectorial y establezca las pautas regionales y territoriales para recomponer las cadenas productivas.

La ocupación del territorio mexicano, su organización y necesaria transformación, requieren de un proceso de planeación territorial dirigido desde los distintos niveles de gobierno y desde los ámbitos de implementación de sus respectivas políticas públicas. Esta nueva forma de considerar al territorio se finca en una voluntad racional que emana de los acuerdos que se establecen en el aparato jurídico-político; pero además requiere el vigoroso fomento de ejercicios de planeación que permitan potenciar la interacción entre la sociedad, los recursos disponibles y las instituciones. Estos acuerdos pueden y deben ser concebidos y ejecutados por medio del diseño de políticas concertadas con base en un entramado institucional específico, pero además han de reflejar una atención necesariamente dispensada a los cambios inducidos por los procesos económicos internos de las regiones y del país, así como los que tiene lugar en el escenario

internacional y que en el contexto de la globalización influyen en la marcha de los Estados nacional, en no pocas ocasiones de manera determinante.

*Séptima etapa del 2012 a la actualidad.*- En esta administración existen novedosas instituciones que promueven y dan sentido al desarrollo regional con especial énfasis en el sur-sureste. En primer lugar está la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). Tomando como base la estructura de la Secretaría de Reforma Agraria, se agregaron funciones en materia de desarrollo urbano, espacios públicos y política de vivienda; y por Decreto Presidencial del 12 de diciembre de 2013,<sup>51</sup> dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creó la interesante y novedosa Unidad de Productividad Económica, misma que tiene a su cargo el Comité Nacional de Productividad, creado por Decreto Presidencial el 13 de mayo de 2013. Estos esfuerzos son únicos y demuestran la intención de la administración pública federal por coordinar las acciones que detonen el desarrollo en las regiones menos productivas del país.

En la SEDATU el eje rector de las funciones de la Secretaría, es el ordenamiento territorial. Terminada la repartición agraria, esta institución coordina el registro, la normatividad y la resolución de conflictos entre los propietarios de tierras ejidales. Además, cuentan con programas para fortalecer las capacidades, habilidades y promover la organización de los sujetos agrarios. También propone las directrices para la Política de Vivienda que se ejecuta a través de los organismos nacionales de vivienda como INFONAVIT, FOVISSSTE, y FONHAPO. En febrero de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó una Nueva Política Nacional de Vivienda que vinculó, por primera vez el financiamiento hipotecario gubernamental con la forma deseada de las ciudades del futuro. Esta nueva política, y los documentos que se le desprenden, son una de las principales herramientas con las que cuenta la SEDATU para promover el ordenamiento territorial.

La creación de esta Secretaría corresponde a un reconocimiento por parte del Gobierno de la República, del vínculo entre el desarrollo económico y el

---

<sup>51</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

territorio. En ese sentido, se creó una Dirección General de Desarrollo Regional dentro de la Subsecretaría para el Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta dirección publicó este año tres Programas de Desarrollo Regional para el norte, el centro y el sur-sureste del país; en ellos se incluyen diagnósticos para mejorar las condiciones de desarrollo social y económico; y soluciones para superar definitivamente la pobreza, vinculadas directamente a las ventajas comparativas de cada región. Así pues, el ordenamiento territorial es un instrumento cuyo fin es otorgar validez y certeza a esa voluntad racional que busca garantizar el equilibrio entre los diversos intereses de los actores locales, que enfrentan una transformación constante del entorno. De la misma forma, es un concepto operativo que manifiesta su expresión plena en la planeación territorial como búsqueda constante de un mejor aprovechamiento del espacio físico habitado.<sup>52</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, aprobado por Decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De manera simultánea, se actuará con base en tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Cada una de estas estrategias transversales será ejecutada a través de un programa especial. En este sentido, a la estrategia transversal "Democratizar la Productividad" corresponde el *Programa para Democratizar la Productividad (PDP)*, el cual coordinará El Comité Nacional de Productividad<sup>53</sup>, siendo su Presidente el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Su principal objetivo es coordinar las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos; y analizar de

---

<sup>52</sup> Delgadillo, Javier, "Planeación regional y ordenamiento territorial en México", en *Primer Foro de Desarrollo Regional*, Senado de la República, Cámara de Diputados, CONAGO, PNUD, IIEC / UNAM, UAM, México, 2007.

<sup>53</sup> Lo interesante de las características de este Comité Nacional de Productividad es que se unen y coordinan esfuerzos de técnicos especializados en desarrollo, empresarios y cámaras de comercio y por supuesto del gobierno. Actualmente no se tiene registro en la literatura de una institución parecida en el mundo.

manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y programas del gobierno induzcan la formalidad.<sup>54</sup>

Los estudios recientes sobre las causas del bajo crecimiento de la economía mexicana coinciden, con mayor o menor énfasis, en una serie de elementos. Estos incluyen problemas en el acceso limitado al financiamiento; rigidez en el mercado laboral; falta de competencia en diversos sectores de la economía, como la energía o las telecomunicaciones; debilidades institucionales que merman al estado de derecho; la baja calidad educativa; la insuficiente inversión en el capital humano y en infraestructura; así como la sobrerregulación de la economía. El *Programa para Democratizar la Productividad* reconoce la importancia de estos elementos, enmarcándolos en una evaluación sobre su impacto en la productividad<sup>55</sup> y definiendo cinco grandes objetivos:

- Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía;
- Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país; Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país;
- Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía;
- Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.<sup>56</sup>

Elevar y democratizar la productividad requerirá fortalecer el marco institucional para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas públicas. Esto implica una estrecha coordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal, así como entre ésta y los gobiernos de las entidades federativas y de los

---

<sup>54</sup> Programa para Democratizar la Productividad. Consultado en el Diario Oficial de la Federación . 30 de agosto de 2013

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013&print=true)

<sup>55</sup> la productividad se refiere a la eficiencia con la que utilizamos los factores de producción a nuestro alcance. Esta aumenta cuando somos capaces de producir bienes y servicios de manera más eficiente, es decir, producir más con la misma cantidad de recursos productivos que existen en el país. Las ganancias de eficiencia pueden tener múltiples causas, como innovaciones tecnológicas y en los procesos de gestión de las empresas o una mejor asignación de los factores de producción, empleándolos en actividades en las que son más productivos. Otros canales incluyen la creación de empresas e industrias en las que la productividad es mayor, en sustitución de empresas o industrias menos eficientes, así como la inversión en bienes y capital público, como la infraestructura, que generen externalidades positivas para el resto de la economía.

<sup>56</sup> Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Consultado en [ww.dof.gob.mx](http://ww.dof.gob.mx)

municipios. Se requiere un diálogo continuo con los actores de la sociedad, trabajadores, productores agrícolas, empresarios, instituciones académicas para elaborar diagnósticos acordes a las necesidades específicas de las distintas regiones del país y sectores de la economía, así como respuestas de políticas públicas consecuentes.

Las políticas regionales , en nuestro país, están avanzando . Anteriormente no existía un fondo específico para la política de desarrollo regional ni una presentación unificada del gasto en dicha política. Los sistemas políticos y administrativos solían organizarse de acuerdo con líneas sectoriales y al menos siete ministerios tenían un impacto importante en el desarrollo regional. Algunas políticas públicas adoptan un enfoque localizado.

### **3.2 FEDERALISMO Y PLANEACIÓN REGIONAL EN MÉXICO**

El federalismo en la modernidad es una forma de organización fundamentalmente política y económica y administrativa, que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global que, al mismo tiempo, posibilita que cada una mantenga su unidad fundamental. Ello mediante una distribución del poder entre el gobierno general y los gobiernos constitutivos, cuyo objeto es salvaguardar la autoridad de los gobiernos mediante un conjunto de poderes que han de dirigirse, coordinarse y colaborar para el funcionamiento de un todo deseablemente equilibrado y eficaz. En tal sentido, el propósito de la dinámica política de los federalismos modernos es intensificar la cooperación entre la federación y las entidades federadas o unidades inferiores de gobierno, con el objeto de enfrentar y resolver problemas que afectan a las colectividades y que no pueden ser resueltos mediante la intervención de un único nivel territorial, ya se trate de la construcción de grandes infraestructuras — por ejemplo, comunicaciones y transportes—, de la conservación medioambiental, de la defensa territorial, así como de otros desafíos y proyectos de gran envergadura.<sup>57</sup> El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, basado en el respeto, la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos; un medio para integrar la vida política de un país y, al mismo tiempo, una fórmula para que las cuotas de poder

---

<sup>57</sup> Véase Vallès, Josep M., *Ciencia política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007, pp. 182-185; y, asimismo, Ayala Espino, José, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997, p. 296 y ss.

sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas.

El federalismo y el desarrollo regional son temas fundamentales en el contexto de la profunda transformación que vive México. De hecho, en los últimos años los gobiernos locales han desempeñado un papel cada vez más importante en el desarrollo socio-económico; en este sentido, el potencial del ámbito local se ha reafirmado como motor para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los gobiernos locales enfrentan el reto de generar su propia visión y proyecto de desarrollo, de manera congruente con los lineamientos de planeación del gobierno federal y en vinculación con las diversas realidades locales.<sup>58</sup>

En nuestro país los instrumentos de coordinación interna del gobierno ha sido conforme a la conyuntura política. La historia reciente así lo demuestra : durante la Administración del Presidente Echeverría se formaron los llamados Comités Promotores para el Desarrollo Socioeconómico de los Estados los que promovían las acciones y gastos de las entidades federativas bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en 1975; después se crearon los Convenios Únicos de Coordinación para organizar la obra pública entre los estados y la federación. En 1976 se crearon los Comités para el Desarrollo de los Estados ( COPLADES) para coordinar las acciones de las 31 entidades federales del país<sup>59</sup>.

Actualmente existen esfuerzos importantes en el Poder Legislativo y en los gobiernos estatales y municipales. En el Senador de la República trabajan de manera importante las Comisiones de Desarrollo Regional, la de Federalismo y la de Desarrollo Municipal; en el Cámara de Diputados , recientemente, se crearon las comisiones para el Fortalecimiento al Federalismo y la del Desarrollo del Sur-Sureste. En 2002, empieza a funcionar la CONAGO cuyo logro principal fue descentralizar recursos de la federación hacia los estados y que la asignación de los excedentes petroleros sea de acuerdo a una fórmula que se establece en la

---

58 En consecuencia se deduce que entre los aspectos pendientes de la reforma federalista mexicana que debieran ubicarse en la base de las decisiones de política regional, se encuentran la consolidación de un nuevo pacto fiscal y la generación de mayores espacios para la participación de los gobiernos locales en el diseño de planes regionales de desarrollo.

<sup>59</sup> Gasca Zamora, José, Geografía Regional, la región, la regionalización el desarrollo regional en México, Editorial UNAM, 2009.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y no a discrecionalidad como funcionaba hasta algunos años. En el ámbito municipal, la creación de la Conferencia Nacional de Municipios, la cual reclama para sus agremiados mayores facultades tributarias y transparencia en la asignación presupuestaria por parte de la SHCP<sup>60</sup>.

México debe adoptar formulas efectivas para dar más facultades a estados y municipios y apostar al federalismo como elemento que refuerza la democracia, por lo que debe combatirse la visión según la cual descentralizar significa perder el poder. El federalismo también implica descentralización política, de suerte que un federalismo proclamado en espacios centralizados no tiene posibilidad de realización eficaz y plena. En cambio, cuando hay decisión para dotar de vigencia al federalismo, resulta fundamental dar cauce a los movimientos de descentralización política que permitan una representación amplia y efectiva de los intereses de la sociedad en localidades, municipios, estados y regiones.

A partir de la descentralización, en el federalismo un país se reconoce como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Así, por medio del federalismo una nación oxigena su unidad política; da cabida a la equidad institucional y material; fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno; y reconoce la pluralidad, los contrastes y las demandas de la comunidad política. El verdadero federalismo, en suma, debe ser resultado de un replanteamiento de las relaciones de poder entre el centro y los gobiernos estatales y municipales y de la fuerza creativa de la sociedad civil, mientras que el Estado debe conducir la tarea de coordinación, cuidando que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional inviable.

En las diversas regiones del país surgen grupos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera a favor de los gobiernos locales; que exigen respeto a la autonomía de las entidades federativas; y que solicitan que los esquemas de las relaciones de las administraciones central, estatales y municipales sean revisados para asegurar una correlación de fuerzas más justa y una mejor distribución de los beneficios. En años recientes el interés por el

---

<sup>60</sup> Op. Cit. p. 140.141

federalismo y el municipalismo se ha incrementado de forma muy importante y los gobiernos locales han reaparecido como actores preponderantes del desarrollo, pues la relación entre sus autoridades y los ciudadanos es la de mayor cercanía en comparación con las de otros niveles de gobierno; de suerte tal que al mismo tiempo dicho vínculo se traduce en demandas cada vez más específicas y exigentes. Asimismo, la globalización ha promovido el resurgimiento de lo local en la medida en que la apertura comercial, la liberalización económica y otros temas y fenómenos que trascienden las fronteras nacionales, como el medio ambiente, los derechos humanos y la participación ciudadana, han facilitado la inserción de los gobiernos locales en la agenda internacional y en las políticas domésticas de desarrollo.

En contrapartida, las protecciones tradicionales de las economías locales han ido desapareciendo y los gobiernos estatales y municipales están más expuestos a los riesgos, pero también a los incentivos provenientes del sistema internacional. Este hecho ha generado reacciones de oposición en diversos sectores, así como resistencias a cambios que parecen inevitables. Sin embargo, la globalización también abre nuevas oportunidades para reformar la administración pública local y convertirla en más eficaz y eficiente, al tiempo de dar cabida a la participación de la sociedad, como fuente de políticas públicas más legítimas y transparentes y, asimismo, como garantía de éxito en el desarrollo económico y social de los municipios.<sup>61</sup>

En este contexto suele existir la convicción de que el alcance de los gobiernos nacionales es muy reducido para atender los problemas globales, pero al mismo tiempo excesivo para atender de manera adecuada los asuntos locales. Por ello el municipio surge como el principal agente capaz de abrir los espacios de participación ciudadana y de traducir la política y la administración pública en servicios eficientes para la gente. En este sentido, hay municipios del país que han

---

<sup>61</sup> Además del surgimiento de oportunidades innegables, a decir de diversos autores una de las características de la presente modernidad es la creciente inseguridad e incertidumbre que padecen las sociedades contemporáneas, en virtud de la intensificación de los riesgos vinculados a los fenómenos de interdependencia y a los flujos de diversa índole, como los financieros y económicos y, asimismo, a fenómenos que por definición trascienden las fronteras nacionales, como la crisis financiera mundial originada en los Estados Unidos en el 2007, los medioambientales (calentamiento global, etc.). Riesgos y crisis que con frecuencia rebasan la capacidad de los Estados nacionales para neutralizarlos. Al respecto, consúltese Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*, Paidós, Barcelona, 2006; y, del mismo autor, *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.

puesto en marcha reformas institucionales e innovaciones programáticas de gran trascendencia; que han creado y modernizado las áreas encargadas de prestar servicios públicos; que han tecnificado los procesos administrativos; que se han vinculado con agencias internacionales de cooperación; que han abierto consejos de participación ciudadana; y que han fomentado la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos municipales. Estas son actividades propias de municipios mexicanos dinámicos que han respondido positivamente a los incentivos planteados por la globalización, al mismo tiempo que en muchos de ellos hay grandes rezagos, sobre todo en las regiones de menor desarrollo.

### **3.3 RELEVANCIA DEL ÁMBITO LOCAL: EL MUNICIPIO**

Elemento de importancia capital del sistema político federal mexicano, unidad administrativa básica del país y piedra angular del federalismo que a su vez supone la división de competencias y de ámbitos de gobierno, el municipio ha sido objeto de diversos análisis y explicaciones y constituye el ámbito privilegiado de lo local. Así pues, si por una parte “el federalismo alude a una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales, tomando en cuenta la unidad y diversidad de un país, en lo económico, político, cultural...”,<sup>62</sup> por otra y en tanto idea y como comunidad natural, los orígenes del municipio se remontan a Roma, a raíz del número creciente de comunidades sometidas al régimen de ciudad y en el contexto de una relación con el Estado. De esta manera el antecedente del municipio resolvía las demandas y necesidades de la colectividad y en lo político atendía las relaciones que la comunidad sostenía con la entidad estatal. Ya en el Medioevo y con raíces romano-germánicas, el municipio español cobra gran importancia debido a la ayuda que dispensa a los reyes en su enfrentamiento con la nobleza, si bien previamente aquel fortaleció su independencia en virtud de la debilidad de la propia monarquía.<sup>63</sup> Luego el municipio castellano se asienta en América en el momento mismo en que Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Veracruz en 1533 y arraiga en la Nueva España en frecuente sintonía con los asentamientos previamente vinculados a los *calpulli*; ello habida cuenta de que, a decir de algunos estudiosos, en el imperio azteca hubo

---

<sup>62</sup> Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía UNAM / Editorial Esfinge, México, 2001, p. 375.

<sup>63</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2003, pp. 143-163.

formas de organización político-territoriales semiautónomas, así como “de representación popular en las prestación de los servicios públicos, lo que podría evidenciar un antecedente municipal”.<sup>64</sup> A lo largo del Virreinato el municipio fue “al mismo tiempo un aglomerado de elementos democráticos y de elementos oligárquicos, en virtud de que la estructura de las Cortes como fórmula de representación política no tuvo sitio en el esquema de la formación del poder en la Nueva España...” La Constitución de Cádiz aportó al constitucionalismo mexicano los elementos fundacionales del federalismo por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales y al conferir al municipio su carácter constitucional. Asimismo, aunque de manera exigua, la Constitución Federal de 1857 aportó al federalismo elementos con relación a la elección de las autoridades municipales. El Plan de San Luis, emitido en 1910 por Francisco I. Madero, reconoció la soberanía de los estados e insistió en la libertad de los ayuntamientos. Por su parte, en las adiciones al Plan de Guadalupe Venustiano Carranza pugnó porque se consagrara en la Carta Magna la libertad municipal y, en 1914, vía decreto, estableció que los estados consideraran al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política. En 1917 el Constituyente estableció las características y las facultades de que gozaría el municipio en la Constitución vigente, junto con las conferidas por el conjunto de reformas de que ha sido objeto desde entonces en los ámbitos de su autonomía política, financiera y administrativa, con los alcances y las limitaciones del caso.

Así pues, en términos generales, y desde el punto de vista de su evolución y comprensión teórica e histórica,

*Como organismo descentralizado por región, el municipio se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo en régimen jurídico especial que comprende un núcleo de población [...], una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de los que corresponde a otros entes.*<sup>65</sup>

Lo cierto es que así como el impulso al federalismo sin duda es fundamental para consolidar la democracia del país, el reconocimiento del municipio como ámbito de

---

<sup>64</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Mauricio Farah Gebara, “Comentario al Artículo 115 Constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999 (tomo II), pág. 1157 y ss.

<sup>65</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Mauricio Farah Gebara, *op cit*, pág. 1157.

gobierno —más allá de lo administrativo— a partir de la reforma constitucional de 1999 representó un avance indudable. De suerte que hoy en día el municipio es concebido como ámbito de gobierno pleno, si bien con limitaciones que deben ser superadas:

*El sistema federal se ha concentrado en la organización de competencias y estructuras de dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115, se considera que el orden municipal ya está incluido en esa categoría, porque por primera vez se reconoce que el municipio es gobernado, y no administrado, por el ayuntamiento; pero los alcances de su autonomía y libertad todavía están indefinidos, por lo que la sola palabra, a falta de interpretación constitucional válida, no implica un cambio de naturaleza en el municipio.<sup>66</sup>*

*[...] La facultad legislativa de los municipios debe derivar directamente de la Constitución federal, como correspondería a cualquier orden de gobierno autónomo, y no de una delegación del legislador estatal. De tal manera que no se puede hablar, en sentido estricto, de un orden de gobierno hasta que no cuente con estas facultades mínimas.<sup>67</sup>*

En el artículo 115 constitucional y sus nueve fracciones se establece que el municipio es la base de la división territorial, política y administrativa de los estados y se le otorga individualidad propia y personalidad definida, además de que en el referido artículo se establecen los componentes del municipio:

En la fracción I se estipula que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento, elegido de manera directa por el pueblo e integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley estatal determine. En la fracción II se señalan la personalidad jurídica y las facultades con que cuenta para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas. Por su parte, en la fracción III se establecen las funciones y los servicios públicos de su jurisprudencia; en particular, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, panteones y rastro. En la fracción IV queda asentado que los municipios pueden administrar libremente su hacienda y los ingresos que se deriven de los servicios públicos a su cargo, de manera adicional a las contribuciones estatales y federales. En materia de desarrollo territorial la fracción V señala que el municipio es responsable de administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; de participar en la creación y administración de sus reservas

---

66 González Oropeza, Manuel, "México. El orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?", p.479, en González Oropeza, Manuel y David Cienfuegos Salgado (coordinadores), *El municipio en México*, Editora Laguna, México, 2007.

67 *Op. cit.* p. 484.

territoriales; de controlar y vigilar la utilización de suelo en sus jurisdicciones territoriales; de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; de otorgar licencias y permisos de construcción; y de participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.<sup>68</sup>

Para cumplir con las atribuciones y responsabilidades del municipio estipuladas en la Carta Magna, es imperativo mejorar la eficiencia de su capacidad institucional; es decir, la posibilidad de que el gobierno local traduzca la actividad humana y los recursos físicos y financieros en bienes y servicios públicos por medio de procesos político-administrativos, y para ello es indispensable saber cuál es la dimensión de sus necesidades y desafíos y, por tanto, sus particularidades y situación. En este sentido es preciso señalar que si bien es cierto que al día de hoy se ha avanzado en materia de estadística social, demográfica y económica, se sabe muy poco sobre la realidad interna de los municipios; es decir, sobre sus procesos, metas y programas y sobre la forma como gastan el dinero que reciben de la Federación y de los estados, sobre el establecimiento de sus esquemas de planificación, así como respecto de la toma de decisiones al interior de los cabildos y de los diversos órganos administrativos. Más aún: no existe un sistema de contabilización homogéneo que permita clasificar los ingresos y los gastos de los gobiernos municipales, saber cuáles son las prioridades en sus agendas, e incluso cuál es el grado de cobertura de sus servicios públicos.

A pesar de esta carencia de información es posible determinar algunos aspectos generales que ofrecen una idea sobre los avances y las áreas de oportunidad en el ámbito municipal y que pueden conducir a establecer políticas de fortalecimiento. Así, en materia de los recursos presupuestales con que pueden contar los municipios, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 estipularon la creación de cinco fondos de aportaciones, con lo que se enfatizó la descentralización. Sin embargo, sabemos que en la actualidad la mayoría de los ingresos locales provienen de las transferencias de la Federación y que en el caso de las correspondientes al Ramo 33 están etiquetadas, por lo que es fundamental que los municipios recauden ingresos propios y generen una mayor viabilidad financiera y más oportunidades para financiar obras y acciones prioritarias.

---

<sup>68</sup>*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 115, IFE, México, 2005.

Los datos disponibles indican que los municipios del país recaudan poco y que, salvo excepciones, no son muy eficientes para recaudar ingresos propios por medio del cobro del impuesto predial, de derechos de agua y de otro ingresos relacionados con propiedades inmobiliarias y espectáculos públicos, etcétera. Al respecto es necesario señalar que, por un lado, la estructura fiscal del país favorece este fenómeno, ya que un mayor monto de transferencias federales provoca una suerte de displicencia fiscal en los gobiernos locales. Por otro, gradualmente y por voluntad propia los gobiernos municipales han ido desmantelando y relajando sus procesos administrativos, para hacer más eficiente el cobro de los impuestos y derechos. Al respecto es preciso subrayar que la capacidad para generar ingresos propios es un indicativo de la capacidad institucional de los gobiernos locales para conferir vialidad a su gasto, así como una muestra de esfuerzo institucional para recabar ingresos autónomos que permitan brindar servicios públicos a la ciudadanía, con la consecuente asunción de los correspondientes y frecuentes costos políticos.

La descentralización y el trato local diferenciado se plantean como una prioridad para el Estado mexicano, ya que el municipio es el ámbito más adecuado para traducir el régimen democrático en mayor bienestar para los ciudadanos. Por ello es necesario desarrollar un modelo estratégico de federalismo con base en tres vertientes principales: a) descentralización; b) fortalecimiento de los gobiernos locales; y c) cooperación intergubernamental.

a) *Descentralización.* Ésta implica necesariamente el fortalecimiento de los gobiernos locales para que éstos asuman, a cabalidad y con mayor eficacia, las competencias transferidas. Sin embargo, en cualquier régimen federal los traslapes son inevitables, en la medida en que es virtualmente imposible delimitar de manera absoluta, en la práctica, las competencias de cada orden de gobierno sin los referidos fenómenos de yuxtaposición. Esta inconveniencia es sobre todo evidente en materia ambiental, pues fenómenos y temas relativos al cuidado y a la administración de las cuencas hidrológicas, al cuidado y a la explotación de los cuerpos de agua, así como a los bosques y ecosistemas en general, entre otros tópicos, no respetan las fronteras establecidas en las divisiones políticas. En tales casos es indispensable establecer mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno para generar mejores bienes y servicios públicos.

b) *Fortalecimiento institucional.* En específico, la política de fortalecimiento institucional de los municipios a su vez debe transitar por tres vías: la reforma estructural; la capacitación y profesionalización del servicio público local; y el incremento de los ingresos propios. Con relación al primer aspecto existe la idea generalizada de que los gobiernos municipales del país aprenden durante el primer año de gestión; que en el segundo año por medio de programas y acciones concretos aplican lo aprendido en el primero; y que alistan maletas en el tercero. Si bien hoy pueden identificarse medidas para dar continuidad a las políticas implementadas en una administración, es innegable que la no-reelección consecutiva establece incentivos contrarios al fortalecimiento de la institución municipal; ello al mismo tiempo que genera incentivos para concebir y ejecutar obras que fundamentalmente produzcan un efecto inmediato y, por tanto, con frecuencia superficial y de corto plazo, de manera que las obras no inciden en el incremento del nivel de desarrollo del municipio. En ocasiones, el esfuerzo coordinado de los gobiernos no impacta el ciclo de vida municipal, especialmente cuando existe alternancia partidaria en el poder y se renueva el gobierno municipal, truncando así proyectos y toma de decisiones. Finalmente, la no-reelección también implica un costo altísimo para las instancias encargadas de las tareas de capacitación y profesionalización por parte de los gobiernos estatales y Federal; así, por ejemplo, en el caso de las que ofrece el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

c) *Cooperación intergubernamental.* De inicio es preciso recordar que las relaciones intergubernamentales, es decir, las relaciones entre diversas instancias gubernamentales, ya sea al mismo nivel o entre distintos niveles de gobierno, están definidas por un pacto constitucional que a su vez da pie a que las reglas mínimas del juego estén sujetas a una continua negociación. A su vez, la negociación que tiene lugar entre los gobiernos en un sistema federal dependerá del grado “en que las decisiones de unos gobiernos afecten las de los otros”; y, asimismo, “del grado en que los electorados de unos gobiernos planteen demandas que no pueden ser satisfechas por los mismo sin asegurar la modificación de las políticas de otros gobiernos o un cambio en la división de los poderes de toma de decisiones entre los gobiernos central y estatales”.<sup>69</sup> Por otra

---

<sup>69</sup> Ayala Espino, José, *Economía pública. Una guía para entender el Estado*, pp. 305-306.

parte, las relaciones intergubernamentales se encuentran estrechamente vinculadas a las capacidades institucionales de los municipios para promover su economía; ello mediante una cooperación formal y continua de carácter “vertical” entre los diferentes niveles de la administración pública; y de manera “horizontal”, con otros municipios y, en igual forma y por extensión, con diferentes actores sociales y agentes económicos locales. En el mismo sentido puede afirmarse que a mayor desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios, mayores capacidades de aprovechar los programas estatales y federales y mayor fomento a la capacidad de asociación empresarial y municipal mediante mecanismos permanentes de diálogo y una comunicación continua y fluida.<sup>70</sup>

Los múltiples retos que entrañan el desarrollo regional y el fortalecimiento municipal son proporcionales a sus oportunidades. México cuenta con municipios con un nivel de desarrollo comparable al de los gobiernos locales de algunos países industrializados, de manera que la complejidad de sus procesos, el nivel de su autonomía financiera y la calidad de sus servicios públicos pueden constituirse en ejemplo para que otros municipios en el país establezcan estrategias coherentes y duraderas de desarrollo. Asimismo los municipios de México deben apostar a la participación ciudadana más decidida, aunque cuidando que los ejercicios de consulta no se desvíen de las tareas prioritarias de los gobiernos, es decir, de la dotación de infraestructura básica, servicios públicos y generación de políticas públicas para el desarrollo local.

### **3.3.1 EL MUNICIPIO: ÁMBITO DE IDENTIFICACIÓN Y COMBATE A LA POBREZA**

En tal sentido, una de las tareas prioritarias de los gobiernos Federal, estatales y ciertamente de los municipales es combatir la pobreza y la marginación prevalentes en el país, así como las carencias asociadas a estos fenómenos. Para ello es necesario identificar y justipreciar de la manera más eficaz posible la dimensión y las características del problema. Con este objetivo, en México el Consejo Nacional de Población, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ha elaborado y utiliza el Índice de Marginación para medir el grado

---

<sup>70</sup> Véase Arroyo Alejandro, Jesús y Julieta Guzmán Flores, “Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local”, en *Carta económica regional*, número 100, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, 2008, pp. 14-15.

de pobreza a partir de variables como analfabetismo, escolaridad, acceso a servicios básicos de energía eléctrica y agua potable, así como ingresos y dispersión de la población. Este índice permite identificar a los municipios de mayor rezago social y también brinda información sobre las políticas públicas necesarias para impulsar el fortalecimiento institucional municipal.

Una conclusión rápida y preliminar es que más recursos no necesariamente significan más desarrollo. De hecho, los municipios que presentan los mayores índices de marginación permanecen en esa situación a lo largo de los años, a pesar de que comprenden a las comunidades que reciben los mayores montos de inversión federal y estatal per cápita. Así, además de los recursos, indispensables para solucionar los rezagos sociales, es necesario que existan y prevalezcan ciertas condiciones institucionales en las localidades que permitan convertir los recursos en bienes y servicios públicos de calidad, enfocados a atender las necesidades prioritarias de la población en estado de pobreza. Otro índice que evalúa la situación de los municipios del país es el de Desarrollo Humano, elaborado por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice considera tres dimensiones principales: la capacidad de gozar una vida larga y saludable, asistencia escolar y alfabetismo, así como un componente económico relacionado con el producto interno bruto municipal, que por primera vez se mide en México a raíz de la elaboración de este índice.

### **3.3.2 INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES PARA COMBATIR LA POBREZA EN LOS MUNICIPIOS**

Más allá de las condiciones socioeconómicas que nos muestran estos índices, también hay que mencionar los asuntos institucionales reflejados, por ejemplo, en las carencias de estructura administrativa para manejar los recursos federales. En otros casos, preocupa la confinación de las tesorerías al campo de la administración de los recursos federales, dejando de lado su tarea recaudatoria. Si se profundiza en el tema de las estructuras institucionales y de las economías locales, se hallan datos más elocuentes que muestran las divergencias en los niveles de desarrollo de los municipios en las distintas regiones del territorio nacional.

Se dice comúnmente que nuestro país está compuesto por “muchos Méxicos”. En cierta medida ese dicho se sustenta en una evidencia que obliga a pensar en la existencia de esquemas asimétricos y graduales; así, por ejemplo, la descentralización se impulsa más en las regiones y municipios que ya cuentan con las garantías para prestar mejores servicios. Por ello es de vital importancia establecer mecanismos diferenciados de fortalecimiento municipal, que en el largo plazo les permita a todos los gobiernos locales enfrentar con éxito los retos que les impone la globalización, así como las demandas democráticas de sus ciudadanos.

### **3.4 UN INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

Las agencias de desarrollo regional (ADR) son figuras concretas de alianzas o coaliciones para el desarrollo, con un alcance territorial diverso que en ocasiones utilizan el término local como sinónimo de regional y de hecho generalmente existe la tendencia a utilizar dicho término en el caso de las agencias que actúan sobre un radio de influencia reducido (una sola localidad). En este sentido, nos hallamos frente a organismos relativamente novedosos para promover el desarrollo en un espacio territorial definido y que se sitúan en el rango de los instrumentos intermedios de la política pública. Antes de profundizar sobre los fundamentos teóricos y características de las ADR, cabe insistir que existe una gran variedad de formas en las cuales se organizan las ADR.

Estas agencias pueden estar integradas por ciudadanos independientes, instancias de gobierno federal, estatal y/o municipal; investigadores universitarios; organizaciones de empresas o bien sindicatos y colegios de profesionistas. Además, pueden recibir financiamiento privado y recursos del gobierno, así como de instituciones y organismos internacionales. Las ADR son organizaciones formales cuyo alcance territorial pueden comprender, en términos de menor a mayor extensión, un grupo de localidades; un municipio; una región formada por varios municipios de un mismo estado; o una zona metropolitana formada por varios municipios; o incluso un estado o una región formada por varios estados o varios municipios de diferentes estados. Por otra parte es preciso señalar que no existe una teoría unificada sobre el papel de las ADR, esto es, sobre su cobertura territorial, organización y estructura, funcionamiento y objetivos y actividades, ya

que cada una es singular en función de su propio entorno. No obstante, sí existe un consenso sobre su naturaleza y funcionamiento.

### **3.4.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ADR**

Ante todo, la ADR es un espacio de articulación y entendimiento para la construcción del desarrollo, en el cual convergen los intereses y las demandas de la población local, así como los productores, las organizaciones civiles, las universidades y las autoridades de todos los niveles de gobierno. Esta manera de concebir la construcción del desarrollo se opone a la forma tradicional que sancionan las políticas de desarrollo impulsadas por el gobierno central, sin el consenso de los productores y las organizaciones sociales locales. De esta manera, la concepción y las prácticas de las ADR se distinguen y distancian de las políticas públicas poco efectivas para impulsar el desarrollo y que, en el mejor de los casos, sirven como paliativos, más que como detonadores del desarrollo.

En este punto es importante señalar que el problema no debe ser formulado en términos de una supuesta disyuntiva entre planificación central o iniciativa local, ya que son necesarios tanto los conocimientos técnicos y los recursos de los gobiernos central y estatal, como la experiencia y el conocimiento de los actores locales y autoridades municipales sobre el terreno. Por ello mismo y en términos de un balance entre ambas perspectivas, es necesario valorar que una de las más importantes debilidades de la planificación centralizada fue el divorcio entre planificadores y potenciales beneficiarios.

Precisamente en este sentido una planificación adecuada exige un conocimiento profundo del conjunto de los diversos y complejos aspectos de cada realidad a ser planificada, lo que difícilmente puede ser satisfecho exclusiva y principalmente en el seno de las oficinas técnicas centrales. El beneficio más visible y posiblemente de mayor importancia es el de la toma de mejores decisiones, ya que introduce más información en el proceso de planeación del desarrollo. El conocimiento de los actores locales sobre su propia comunidad y sus necesidades es de fundamental importancia en la definición de una estrategia de desarrollo exitosa, de la cual invariablemente adolecen las políticas de desarrollo planificadas desde el centro.

Otro de los elementos fundamentales de la participación de los actores locales en la planeación del desarrollo concierne a los principios de justicia y legitimidad en una sociedad democrática. Ello en la medida en que el fundamento de la democracia radica en el derecho de los individuos a participar en la atención y resolución de los diversos aspectos y problemáticas que atañen directamente a su vida y a su comunidad. En una concepción de esta naturaleza sus demandas quedarán consideradas en la planeación del desarrollo, ya que participarán en su diseño y podrán darles seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Un elemento más es la participación como medio para definir la identidad del grupo o de la comunidad, así como para defender sus valores. Al respecto, en ocasiones hay grupos que no admiten la intromisión de formas de vida que juzgan extrañas y se resisten a transformar sus valores o tradiciones y, en otros casos, los hay que desean impulsar un cambio, pero en la dirección y al ritmo decididos por ellos, a fin de no vulnerar o incluso perder su identidad cultural.

Desde las más sencillas hasta las más complejas, varias de las constantes de las ADR radican en la posibilidad de que los miembros del grupo o la comunidad en cuestión escojan un líder con alto nivel profesional, que a su vez impulse la formación de la coalición; en la amplia consulta de la población para elaborar diagnósticos; en la presentación de una estrategia de largo plazo con base en necesidades y potencialidades; en la definición de proyectos y acciones basados en programas plurianuales; en la gestión de recursos para el financiamiento de las acciones y los proyectos anuales; así como en la capacitación de los actores locales para la ejecución de dichos programas y acciones.

De igual forma, una de las cualidades más importantes de las ADR consiste en la capacidad para aislar las presiones políticas coyunturales que, generalmente, someten a las instituciones públicas. Ello es posible pues estas agencias fijan objetivos en función de proyectos de largo plazo, impulsados por la propia comunidad y las organizaciones sociales, y no en función de intereses de los órdenes de gobierno y tampoco en el horizonte de un plazo vinculado a la duración fechada de la gestión gubernamental. Al mismo tiempo es necesario precisar que, sin menoscabo de ello y por el contrario, la participación de los distintos ámbitos gubernamentales suele desempeñar un papel importante en la

conformación de una ADR, señaladamente en virtud de la cooperación intergubernamental y de las instancias de los sectores público y privado, así como debido a la programación ordenada de las inversiones públicas.

En este contexto, la ADR es un instrumento de gestión e implementación que se responsabiliza de acciones específicas relacionadas con la calificación de los recursos humanos y la incorporación de conocimiento y de tecnologías apropiadas; con la definición y promoción de infraestructuras; con equipamientos específicos de servicios avanzados para el fomento de las pequeñas y medianas empresas; con la gestión de recursos; con el fomento de emprendimientos empresariales y con la búsqueda de alianzas estratégicas, entre otros aspectos.

De este modo, las ADR surgen como organizaciones de mediación entre Estado (es decir, los gobiernos locales, regionales y las instituciones públicas), el mercado (las empresas) y la sociedad civil. Esta nueva forma de relación público-privada permite aprovechar las ventajas y fortalezas de ambos tipos de administración, ya que frecuentemente se trata de alcanzar objetivos para los que se requieren la colaboración y participación de los potenciales beneficiarios y afectados por los proyectos.

El propósito sustantivo de una estrategia regional es mejorar el desempeño económico y la competitividad de la región. Para ello ha de concentrarse en las fallas del mercado que impiden un desarrollo económico sostenible, así como en la reconversión y el crecimiento empresariales. Los propósitos que dieron origen a las ADR comprenden para su cumplimiento una amplia gama de actividades, que demandan un enfoque integrado y sostenible respecto a los diversos aspectos económicos regionales; abordan la necesidad de asegurar e incrementar la competitividad de las empresas; de enfrentar exitosamente los problemas subyacentes de desempleo y las calificaciones deficientes de la mano de obra, así como las desigualdades, la exclusión social y el deterioro físico-ambiental. Las ADR necesariamente deben planificar y gestionar tratamientos temáticos integrados, sostenibles y cohesivos que permitan mejorar el desempeño económico regional.

A este propósito es importante que dichas agencias sean concebidas como instrumentos de una política de desarrollo y por tanto generadas a partir del

planteamiento de objetivos específicos que respondan a factores que promueven el posicionamiento estratégico de la región. Al respecto, las agencias deben coordinar con mayor efectividad los esfuerzos públicos orientados al desarrollo de los proyectos empresariales y por ello mismo deben transmitir mayor confianza hacia los inversionistas locales y foráneos. Finalmente, toda estrategia de desarrollo regional debe contar con mecanismos que promuevan la cooperación entre las empresas sin interferir en las ventajas del mercado competitivo.<sup>71</sup>

### **3.4.2 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EXITOSAS**

La experiencia internacional demuestra que los territorios que han asumido el desafío de la reconversión y adaptación productivas tratan de constituir, con diferentes grados de formalización, un espacio institucional de concentración y canalización de los esfuerzos en beneficio del desarrollo económico, en un ámbito geográfico determinado y en un territorio pertinente. Por lo general dichos espacios institucionales asumen la forma de ADR, constituyéndose en especies de asociaciones formales y específicas, para mejorar la productividad y aumentar la competitividad de las empresas, particularmente las pequeñas y medianas.

Durante la década de los años ochenta, en Europa los gobiernos centrales comenzaron a dar prioridad a las políticas macroeconómicas de ajuste y a las medidas de reconversión sectorial, relegando notablemente las acciones de política regional. Las ADR nacen en favor de la promoción económica desde lo local precisamente en este contexto y frente a la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista que ya no responden adecuadamente a los profundos cambios provocados por la reestructuración económica, organizativa territorial y a los crecientes desequilibrios regionales.

Así, las ADR son el resultado de la aparición de una visión y de unas prácticas renovadas de política territorial que se basan en los valores y las potencialidades internas de las comunidades involucradas y de las posibilidades que ofrece el entorno próximo. En España, por ejemplo, en la década de los años

---

<sup>71</sup> La competitividad entendida como la capacidad de hacer frente a la competencia es el elemento esencial que permite a una región —vía productividad media, especialización, política de Estado, localización geográfica, red de transportes, educación de los pobladores, etc.— posicionar ciertos productos o servicios en los mercados nacionales e internacionales, a fin de generar los ingresos necesarios para incrementar de manera sostenida el nivel de vida de la población e impulsar dinámicas económicas locales.

ochenta nacen las ADR dependientes de las Comunidades Autónomas que, bajo una considerable variedad de formas jurídicas,<sup>72</sup> se convierten en instrumentos que proporcionan una nueva dimensión a la política regional tradicional y suscitan gran interés por su potencial de regeneración económica.

Así pues, las ADR cubren una gama relativamente amplia de objetivos, pues combinan los propósitos de configurar e impulsar un tejido productivo tecnológicamente avanzado, diversificado y competitivo, con el crecimiento económico y el reequilibrio de las regiones. Otros objetivos más concretos serían la creación de las condiciones de consolidación de una clase empresarial más estable en la zona y la internacionalización de sus actividades económicas. En definitiva, las ADR buscan la consecución de un mejor aprovechamiento de todos los recursos disponibles en la región (naturales, humanos, infraestructurales, etc.); la adopción de medidas de política tecnológica; así como la contribución para alcanzar un mayor equilibrio de la estructura sectorial, con énfasis especial en las empresas de pequeñas y medianas empresas. Con el fin de ejemplificar estas aseveraciones, a continuación se presentan tres ejemplos internacionales.

**a) Ballyhoura, Irlanda.** Por iniciativa de los habitantes del condado de Ballyhoura en el medio oeste de Irlanda, en 1988 se crea una ADR como una entidad y organización sin fines de lucro, legalmente independiente del gobierno y facultada para administrar fondos públicos, a fin de definir una estrategia de desarrollo integral con objetivos multisectoriales, basada en el aprovechamiento del capital natural y social de la región.

Esta agencia cuenta con una junta directiva conformada por funcionarios de las dependencias del gobierno central, las autoridades locales, representantes del sector productivo, así como de la comunidad organizada en un comité consultivo comunitario. Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida y brindar la seguridad económica que por lo menos resuelva las expectativas mínimas de la población, por medio de la creación y el impulso de oportunidades de negocios en el distrito y del incremento de los activos naturales, en sinergia con la sociedad y fomentando su participación.

---

<sup>72</sup> Institutos de fomento, sociedades de desarrollo, oficinas de promoción industrial, etc. Según el caso, las figuras pueden corresponder a derecho público o privado.

Para alcanzar dicho objetivo la ADR ha elaborado estrategias de desarrollo integral que comprenden la participación y movilización de los pobladores para promover el desarrollo individual y comunitario, la búsqueda de recursos públicos, y, finalmente, el reconocimiento de los jóvenes y de las mujeres como actores claves.

La Junta Directiva de Ballyhoura está apoyada por varias subcomisiones, en las que participan personas de la misma región u otras instancias gubernamentales con la finalidad de promover áreas específicas: medio ambiente, vivienda, transporte y vialidades; atención a personas con capacidades diferentes, mujeres y jóvenes excluidos; así como proyectos productivos y fomento a la apertura de nuevas empresas. Finalmente, la estructura comprende los grupos de trabajo conformados por voluntarios o miembros de la comunidad, que dirigen las iniciativas y los proyectos aprobados por la Junta Directiva. En igual forma, una característica importante que por una parte cabe destacar del personal involucrado en la ADR es su alto nivel profesional y, por otra, que una más de las funciones de esta agencia es gestionar recursos para el condado, provenientes de programas nacionales y de los fondos de la Unión Europea para las regiones de menor desarrollo.

**b) Inglaterra (sistema de ADR).** Este sistema está conformado por nueve agencias que cubren el conjunto del territorio inglés. Creadas por iniciativa del Parlamento y constituidas como organizaciones públicas descentralizadas, en las agencias de este sistema<sup>73</sup> participa un gran número de organizaciones de la sociedad civil y el alcance territorial de su acción está determinado por distrito o sub-distrito; asimismo, cuentan con su propia agenda de trabajo en función de las necesidades locales, aunque al mismo tiempo están articuladas con el conjunto de las agencias de desarrollo regional según su ubicación geográfica.

Por medio de la Secretaría de Estado respectiva, este sistema permite al gobierno central inglés establecer directrices a nivel central para impulsar el desarrollo regional y, simultáneamente, contar con el apoyo de organizaciones sociales y privadas que en forma ágil y flexible respondan a la gran variedad de

---

<sup>73</sup> Para crear el Sistema de ADR el Parlamento inglés emitió el Acta *Regional Development Agencies 1998* y el 1 de abril de 1999 se inauguraron formalmente las agencias en ocho regiones del territorio inglés. El 3 de julio de ese año se inauguró la Agencia de Desarrollo de Londres.

necesidades de la población. Las regiones y localidades reciben apoyo financiero por parte de los diferentes programas de los gobiernos regionales y centrales de la Unión Europea, así como de cualquier organización internacional consagrada a apoyar el desarrollo.

Los principales objetivos de las ADR inglesas son promover la cooperación entre los actores locales; la creación de infraestructura productiva y la conservación del medio ambiente; la promoción de la inversión y la competitividad de las empresas, el empleo y de una posición unificada en el exterior. Sus funciones son formular una estrategia de desarrollo económico de largo plazo integral y sustentable para la región; liderar la inversión interna regional; coordinar sus acciones con la agenda del gobierno nacional; negociar las líneas de financiamiento europeo; así como desarrollar las capacidades y habilidades tecnológicas de la fuerza de trabajo, de acuerdo a las necesidades del mercado laboral.

El acta ya mencionada estableció que estas ADR deben desarrollar una visión estratégica para cada región y asimismo fijó las directrices para la formulación de las respectivas estrategias, entre las que destacan el diseño de prioridades, la manera en que las oportunidades regionales puedan ser explotadas y la forma en que se llevan a cabo las decisiones que vinculan a los actores con las metas. En la formulación de la estrategia también pueden participar, emitiendo sus puntos de vista, las cámaras empresariales, las autoridades locales, los institutos educativos, los sindicatos y la sociedad civil por medio del Consejo Regional.

Por otra parte y como ejemplo de la relación entre las ADR y el cuidado del medio ambiente, se halla la agencia de Yorkshire Forward, que en su Estrategia Regional para Yorkshire and Humber 2006-2015 planteó seis objetivos como parte del enfoque de sus acciones en las zonas urbanas y en las áreas rurales: más negocios, empresas competitivas, adiestramiento y capacitación, feria del empleo, transporte, infraestructura y medio ambiente en ciudades, pueblos y localidades rurales.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> En realidad todas las agencias inglesas cumplen con estos mismos propósitos y con la misma entrega y eficacia.

En el objetivo 5, inciso D, consagrado a la protección, el acrecentamiento y la utilización del medio ambiente y los recursos naturales, se plantean como estrategias específicas cumplir los proyectos para reducir y mitigar la emisión de gases efecto invernadero y potenciar el desempeño económico; impulsar el reciclamiento de desechos; preservar e incrementar los recursos ambientales; analizar y responder al riesgo de inundación asociado al cambio climático; y aplicar altos estándares medioambientales en proyectos que reciban financiamiento público.

**c) Asociación Española de Agencias Regionales.** La recuperación de la democracia en España supuso una profunda transformación de su organización política y afectó el modelo territorial del país, que transitó de un Estado unitario y centralista a otro de carácter plural y descentralizado, denominado Estado de las Autonomías. Tras la muerte del dictador Francisco Franco, la cuestión regional se convirtió en uno de los grandes temas prioritarios, ya que diversas regiones vieron truncado su proceso autonómico tras el desenlace de la guerra civil en 1939. De este modo, en 1977 se inició el proceso hacia el nuevo modelo de Estado de las Autonomías, que culminó en septiembre de ese año con el establecimiento del gobierno catalán (Generalitat de Catalunya) y, en enero del año siguiente, con el del Consejo General Vasco. A partir de ese momento se desplegaron los correspondientes procesos “preautonómicos” en las regiones restantes, en los cuales los debates y la confrontación de posiciones no estuvieron ausentes, como en los casos de Castilla La Mancha sobre la incorporación o no de Madrid; en Castilla y León, por la incorporación o no de Cantabria y La Rioja, o por la iniciativa de León y Segovia, que pretendían tener autonomías uniprovinciales. Otro ejemplo es el del País Vasco, que reclamó la incorporación de Navarra<sup>75</sup>.

En este contexto se origina la Asociación Española de ADR, cuyo objetivo principal es contribuir a la planificación de políticas públicas y de actividades encaminadas a promover el desarrollo regional. La Asociación se compone de los organismos autonómicos con competencias en materia de desarrollo regional de 16 comunidades más dos ciudades autónomas. La actividad ordinaria de la asociación es llevada a cabo por un comité de carácter técnico y siete grupos de

---

<sup>75</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Red de apoyo al desarrollo comarcal*, Córdoba, España (sin editorial y sin año de publicación).

trabajo que se reúnen periódicamente para tratar sobre temas de importancia como emprendedores, financiación avanzada, innovación, TIC, cooperación internacional, gestión interna y formación, así como escenarios de futuro de las agencias.

Finalmente, la Asociación mantiene de forma permanente las siguientes actividades: foros anuales; boletines de información; inventario de centros tecnológicos; mapa de enlaces comunitarios; catálogo de servicios de las agencias; banco de expertos; planificación de actividades de empresa; así como encuentro de redes de asesoramiento a Pymes y emprendedores. Además, España cuenta con el Foro ADR, mecanismo operativo para intercambiar información y explotar las oportunidades conjuntas, y cuyos objetivos principales son constituirse en lugar de encuentro, de intercambio de conocimientos y de experiencias y su puesta en común; abordar desarrollos de proyectos conjuntos a través de grupos de agencias; buscar tratamientos más personalizados con relación a las necesidades de las empresas; derivar las políticas de la subvención hacia otro tipo de apoyos más proactivos y orientados a las necesidades cambiantes de las empresas; y, finalmente, promover el reconocimiento del Foro ADR como interlocutor.

#### **4. HACIA UN MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA MIXTECA OAXAQUEÑA: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

Una de las principales premisas de este documento consiste en que todas las acciones para fomentar el desarrollo regional requieren precisamente contemplar las particularidades de la región donde se pretenden llevar a cabo nuevas políticas de desarrollo. Por esta razón, en este capítulo se hace un profundo análisis del territorio, población, actividades económicas, características sociodemográficas, culturales, geofísicas, administrativo territoriales, y socioeconómicas que se presentan en este capítulo permiten contextualizar sobre las particularidades de Oaxaca, la Región Mixteca y Huajuapán de León. También identificamos los pilares sobre los cuales se puede potenciar el desarrollo regional. Así pues, tenemos un panorama integral sobre la región de estudio y podemos fundamentar puntualmente las razones para la elegibilidad de este lugar como sede de la ADR. Finalmente se hacen recomendaciones de posibles acciones a corto, mediano y largo plazo que pueden llevarse a cabo a través del buen funcionamiento de la ADR propuesta.

Las diversas estrategias de desarrollo que ha implementado el gobierno mexicano han tenido como objetivo principal: reducir la asimetría y la desigualdad entre las regiones; la marginación de una gran parte de la población del país; las profundas disparidades en infraestructura, producto interno per cápita, ingreso familiar, servicios sociales, grados de escolaridad y calificación laboral; la excesiva concentración económica y poblacional en grandes zonas metropolitanas; sin embargo, la implementación de dichas estrategias no ha tenido el éxito deseado.

Por ejemplo, en los años noventa la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cumplió con los objetivos económicos de ampliar el comercio y la inversión, cuyos principales beneficiarios fueron las grandes empresas mexicanas y extranjeras; las zonas metropolitanas; los núcleos de mayor población e industrialización; y las regiones del norte y centro del país, en donde se concentró la inversión extranjera.

En contraste, las entidades federativas del sur se vieron desfavorecidas por la lejanía del mercado estadounidense; por la insuficiencia de su red de infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria; por la falta de un empresariado

regional capaz de adaptarse a los desafíos que supuso la apertura de la economía; así como por la ausencia de un tejido industrial e institucional competitivo. De hecho es posible afirmar que sólo algunas microrregiones de México se integraron al TLCAN; concretamente el área fronteriza centrada en la maquila; el corredor La Laguna-Saltillo-Monterrey; Guadalajara y sus alrededores; el corredor San Juan del Río-Querétaro-Aguascalientes; y la zona del Valle de México.

Este escenario demuestra que no existe una vinculación rigurosa entre las políticas macroeconómicas sectorial, regional y urbana en la región sur-sureste, lo cual ha generado desequilibrios entre las regiones. El predominio de los objetivos nacionales no es compatible con propósitos de regiones, entidades federativas, municipios y ciudades. Esto ocasiona ineficiencia, costos y desequilibrios a todos niveles. Al respecto, sin duda la región sur-sureste es una de las menos desarrolladas del país. De acuerdo con el reporte del Banco Mundial titulado *Estrategia de desarrollo de los estados del sur de México* y con base en el índice de marginalidad del gobierno mexicano así como con base en el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, el sur-sureste presenta una de las tres calificaciones más bajas en materia de indicadores sociales y niveles de vida. De hecho, en esa región del país se concentra la mayoría de los pueblos indígenas y el ingreso medio de una persona equivale a la mitad del ingreso promedio de los mexicanos.

*Los estados del sur son pobres en relación con el resto de México, porque son menos productivos. El valor de los bienes y servicios producidos por persona en los estados del sur (PIB per cápita) es 58 por ciento más bajo que el promedio del país, lo que se traduce en menores ingresos por persona. Al mismo tiempo, el sur tiene mayores tasas de participación de la fuerza laboral que el resto del país; por lo tanto, si bien los sureños participan tan o más activamente en la economía local que los habitantes de otras regiones de México, existen restricciones sustantivas que impiden que su trabajo se traduzca en mayores ingresos.<sup>76</sup>*

La menor productividad de los estados del sur de México como Oaxaca, Guerrero y Chiapas es un fenómeno que se ha acentuado en las últimas dos décadas toda vez que de 1996 al año 2012 la productividad de éstos con respecto al promedio nacional ha bajado sensiblemente. Si bien 20 años atrás el ingreso en el sur-sureste equivalía a la mitad del promedio nacional, ahora es ligeramente menor a este 50 por ciento. Ahora bien, estados como Zacatecas y Michoacán han

---

<sup>76</sup>Banco Mundial, *Estrategia de desarrollo de los estados del sur de México*, Vol.1, 2003.

logrado mejorar sus resultados en este rubro de productividad mientras Oaxaca y Guerrero aún enfrentan serias dificultades para lograrlo.

La elevada informalidad en Oaxaca contribuye a explicar los descensos en productividad con respecto al promedio nacional toda vez que cerca del 80% de las personas empleadas se ocupan en el sector informal. A su vez, la escasa capacitación laboral y la baja calidad de la educación (comparada con el promedio nacional) también ayudan a explicar esta seria brecha entre la productividad de Oaxaca con respecto al resto del país. A ello se puede agregar que la capacitación para el trabajo que se imparte en el estado tiene tasas de participación sensiblemente más bajas que las del resto del país.

Dichos factores se combinan para que al terminar la educación básica, la gran mayoría de los jóvenes en Oaxaca carezcan de las herramientas analíticas para desempeñarse plenamente en ambientes laborales y sociales contemporáneos. Lo cual dificulta seriamente no sólo la instalación de industrias de alto valor agregado en la entidad si no también establece condiciones que pudieran desembocar en desafíos sociales que afecten la atracción de inversión a la entidad.

Ante este panorama y circunstancias semejantes, la región sur-sureste requiere estrategias de desarrollo ajustadas a las particularidades regionales; necesita instancias con concepciones y proyectos de desarrollo propios, capaces de articular esfuerzos internos y oportunidades externas, pues sólo así será posible coordinar las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan en la Mixteca; y con ello integrar las acciones de los actores privados y públicos no estatales y crear un entorno favorable para el desarrollo regional. La constitución de una ADR para la cabecera de la región Mixteca, Huajuapán de León, tendría como objeto principal elaborar estrategias de desarrollo y de fomento productivo.

Asimismo, en la presente tesis se considera que el proceso político influye en la factibilidad de la adopción de mejores políticas públicas y por tanto en el crecimiento económico. Ello es así porque existe una interrelación entre ambas esferas, que obliga a considerar relevante el adecuado funcionamiento de las medidas económicas y las instituciones legales, así como la tarea política de conducir los acuerdos necesarios que impulsen el crecimiento.

En síntesis, el desarrollo económico depende, por una parte, del marco de incentivos para la toma de decisiones que conducen al proceso de creación de riqueza nacional y también de políticas públicas que influyan significativamente en los patrones del desarrollo. Asimismo, por otra parte, el desarrollo económico también depende del continuo aumento en la cantidad y en la calidad de la fuerza laboral; de la expansión de los acervos de capital humano y físico; de la rentabilidad de las nuevas inversiones; de la innovación tecnológica; así como de las mejoras en la productividad factorial total. Un sistema económico, político e institucional adecuado puede hacer posible que existan estas condiciones para el desarrollo económico.

#### **4.1 EL ESTADO DE OAXACA Y LA REGIÓN MIXTECA. UNA APROXIMACIÓN A SUS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS.**

El estado de Oaxaca se ubica al sur del país y colinda con los estados de Guerrero (oeste), Puebla (noroeste), Veracruz, (norte) y Chiapas (este). Cuenta con casi 600 kilómetros de costa en el Océano Pacífico y por su extensión es el quinto estado más grande del país porque ocupa el 4.8 por ciento del territorio nacional y alberga a cerca del 3 por ciento del total de la población nacional. En este último rubro vale la pena destacar que la población del estado tiene una composición multicultural muy grande toda vez que en él conviven más de 16 grupos étnicos. Oaxaca es el estado con más municipios de México en total tiene 570. Si bien esto representa a casi la cuarta parte de todos los municipios del país, no necesariamente hace fácil coordinar las acciones gubernamentales el elevado número de municipios hace difícil coordinar las acciones gubernamentales, por ello, ha tenido que dividirse en 30 distritos, mismos que se subdividen en ocho regiones: Valles Centrales, Cañada, Istmo, Costa, Sierra Norte, Sierra Sur, Tlaxiaco y la Mixteca.

A pesar de su considerable población, de su riqueza cultural y de su magnitud territorial, Oaxaca aporta relativamente poco al PIB de México. Los recursos naturales del estado, su abundante mano de obra y su territorio relativamente extenso no necesariamente se traducen en valor económico toda vez que la contribución de Oaxaca al PIB nacional representa únicamente el 1.6 por ciento.<sup>77</sup> El estado tiene cinco principales actividades económicas en primer lugar la industria manufacturera que representa el 38.9 por ciento del total del valor censal <sup>78</sup> del estado; en segundo lugar, el comercio al por menor con el 18 por ciento; en tercer lugar, el comercio al por mayor que asciende al 10 por ciento; en cuarto lugar los servicios financieros y de seguros que representan el 7.3 por ciento; y en quinto lugar, los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas con el 5.75 por ciento del valor agregado censal bruto.

---

<sup>77</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010, disponible para consulta en: <http://www.censo2010.org.mx/> Consulta realizada el 20 de agosto de 2015.

<sup>78</sup> El Valor agregado censal bruto (VACB) es el valor de la producción que se añade durante el proceso de trabajo, por la actividad creadora y de transformación del personal ocupado, el capital y la organización (factores de la producción) ejercida sobre los materiales que se consumen en la realización de la actividad económica. Aritméticamente, el VACB resulta de restar a la producción bruta total el consumo intermedio; se le llama bruto, porque no se le ha deducido el consumo de capital fijo. Disponible para referencia en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem07/texcom/glosario/cglosario.htm> Consulta realizada el 20 de agosto de 2015.

Sector \ Año	2004		2009		2014		Cambio porcentual de 2004 a 2014
	(miles de pesos)	%	(miles de pesos)	%	(miles de pesos)	%	
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	160,681	0.41	166,506	0.43	296,274	0.54	84.39
Minería	78,351	0.20	-83,398	-0.22	1,789,369	3.27	2183.79
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	2,096,386	5.34	5,995,075	15.49	261,206	0.48	-87.54
Construcción	479,256	1.22	968,886	2.50	1,224,503	2.24	155.50
Industrias manufactureras	21,325,533	54.37	13,148,072	33.96	21,286,535	38.92	-0.18
Comercio al por mayor	3,503,598	8.93	4,121,064	10.65	5,638,148	10.31	60.92
Comercio al por menor	6,091,675	15.53	5,943,421	15.35	9,934,503	18.16	63.08
Transportes, correos y almacenamiento	934,722	2.38	806,585	2.08	1,638,770	3.00	75.32
Información en medios masivos	222,632	0.57	1,609,988	4.16	533,845	0.98	139.79
Servicios financieros y de seguros	571,143	1.46	727,788	1.88	3,991,778	7.30	598.91
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	104,420	0.27	146,918	0.38	326,654	0.60	212.83
Servicios profesionales, científicos y técnicos	220,537	0.56	331,040	0.86	494,912	0.90	124.41
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	876,140	2.23	908,101	2.35	1,050,204	1.92	19.87
Servicios educativos	396,474	1.01	595,696	1.54	997,177	1.82	151.51
Servicios de salud y de asistencia social	271,550	0.69	495,980	1.28	664,917	1.22	144.86
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	93,447	0.24	122,614	0.32	194,903	0.36	108.57
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	1,177,139	3.00	1,976,512	5.11	3,145,974	5.75	167.26
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	622,190	1.59	729,898	1.89	1,228,452	2.25	97.44
<b>Total</b>	<b>39,225,874</b>	<b>100</b>	<b>38,710,746</b>	<b>100</b>	<b>54,698,124</b>	<b>100</b>	<b>39.44</b>

**Tabla 1.** Valor agregado censal bruto por Sectores Oaxaca 2004-2014.

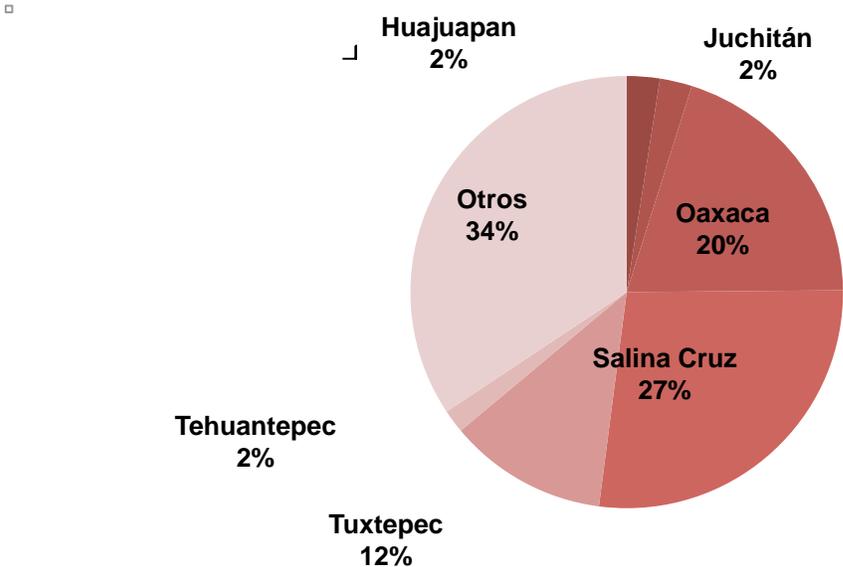
**Fuente:** INEGI, Censos económicos 2004, 2009 y 2014. Disponibles para consulta en <http://www.inegi.org.mx/>.

Si vemos la historia del desempeño de los sectores económicos en el estado desde el 2004 hasta el año pasado podemos observar que el valor agregado censal bruto de Oaxaca ha aumentado aproximadamente un 41.3 por ciento respecto del que obtuvo en 2009. Este importante incremento se explica en parte por un incremento de casi 78 por ciento en el sector de la agricultura, cría y explotación de animales. Además, del crecimiento de 61.9 por ciento en las industrias manufactureras, del 36.81 por ciento en el comercio al por mayor y de

67.15 por ciento en el comercio al menudeo. Otras actividades tuvieron incrementos proporcionalmente más altos, no obstante, la participación de dichas actividades tienen un impacto muy limitado sobre el valor agregado censal bruto estatal. Por ejemplo, la minería tuvo un incremento de más de dos mil por ciento, sin embargo, esta actividad representa únicamente el 0.27 por ciento del valor total. A su vez, los servicios financieros crecieron 448.5 por ciento mientras que los servicios inmobiliarios crecieron 122.3 por ciento de 2009 a 2014, sin embargo, estos también tienen un peso muy limitado en la economía local.

Las ciudades que aportan mayor actividad económica al Estado son Salina Cruz, Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, Juchitán de Zaragoza, Tehuantepec y Huajuapam de León, así podemos apreciarlo en la gráfica siguiente.

**Gráfica 1.** Aportación al Valor Agregado Censal Bruto de Oaxaca.



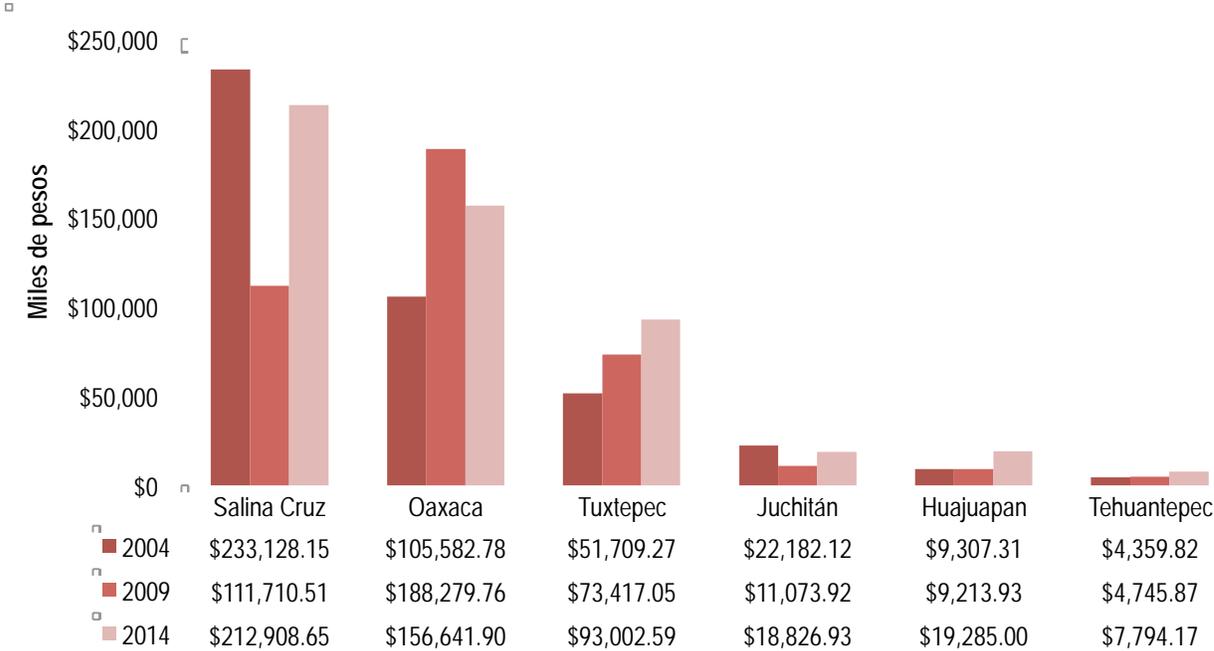
**Fuente:** Autora, con base en datos del Censo Económico 2014 del INEGI.

El PIB per cápita mide la riqueza material de los habitantes de un territorio determinado, como si todos tuvieran la misma cantidad de dinero, por lo que permite contar con una idea aproximada de la calidad de vida de sus habitantes. Es el instrumento más adecuado para cuantificar y comparar los niveles de ingreso de las personas en un territorio, desafortunadamente no se pudo identificar una medición del PIB municipal per cápita en México. Esta limitación llevó a la autora de este documento a buscar indicadores aproximados que pudieran aportar información sobre los niveles de ingreso per cápita en los municipios de Oaxaca. En consecuencia, se utilizó el valor agregado censal bruto

*per capita* como indicador central de este estudio toda vez que es la medición que más aporta elementos para conocer la magnitud de los ingresos a nivel municipal.

Con base en el indicador valor agregado censal bruto per cápita 2014 se compararon las seis ciudades de Oaxaca con mayor actividad económica para los cuales se tienen datos del censo económico (2004, 2009 y 2014) con lo que sabemos que Salina Cruz es la ciudad con mayor actividad económica, seguida de Oaxaca de Juárez, Tuxtetpec, Juchitán, Huajuapán y Tehuantepec.

**Gráfica 2.** Valor agregado censal bruto per cápita en las seis principales ciudades de Oaxaca.



**Fuente:** Autora, con base en censos económicos 2004, 2009 y 2014 del INEGI y en el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

El puerto de Salina Cruz es el que aporta y produce más al estado debido a que tiene ventajas comparativas y competitivas sobre el resto de la entidad, toda vez que es un importante puerto en el Océano Pacífico y tiene infraestructura que le permite distribuir mercancías. En esta ciudad, los salarios son competitivos con los del resto del país. La ciudad también es sede de una importante refinería de Petróleos Mexicanos que cuenta con un oleoducto que se extiende desde Veracruz. Por último, cabe señalar que Salina Cruz también cuenta con astilleros y diques secos para la reparación de embarcaciones, con salinas y una fábrica de cemento.

Oaxaca de Juárez es la sede de los poderes estatales, el centro logístico para distribuir bienes y servicios, la ciudad donde se asienta la burocracia estatal y también es una ciudad turística, por lo tanto, Oaxaca concentra las principales actividades económicas del estado. No obstante,

San Juan Bautista Tuxtepec es la tercera ciudad que más aporta al PIB estatal. Esta ciudad tiene una importante zona de producción agropecuaria y su ubicación al norte del estado le permite comerciar con Veracruz y acceder a la infraestructura logística y de transporte de dicho estado.

Por su parte, Juchitán es la cuarta ciudad más poblada de Oaxaca y recientemente ha cobrado importancia debido a su participación en la generación de energía eléctrica a partir de tecnología eólica. La Central Eoloeléctrica “La Venta” se está convirtiendo en un foco de progreso; además, existe en el municipio participación de la industria ganadera y se centraliza el comercio para toda la región.

En Huajuapán de León el sector más importante es el comercio, tanto al por mayor como al por menor, seguido a lo lejos por los servicios financieros y de seguros y los servicios de alojamiento temporal. Los datos reflejan que el municipio de Huajuapán es la cabecera de la región mixteca y, por lo tanto, concentra el comercio, la distribución y la generación de recursos en la región. Su principal ventaja reside en que es el principal centro de abastecimiento de la Mixteca, por ello, su mercado es considerable. Asimismo, la ciudad tiene costos laborales relativamente bajos y una población preparada que permitiría la instalación de industrias.

Las actividades económicas predominantes en Santo Domingo Tehuantepec son la agricultura y la ganadería. El Río Tehuantepec le provee de una importante cantidad de agua a la región que le permite tener una considerable cantidad de tierras cultivables y forrajes para el ganado, gracias a ello la región puede producir ajonjolí, coco, plátano y el maguey. Aunado a las actividades agrícolas, también existe un importante flujo turístico en la región porque es la segunda ciudad de corte colonial y detrás de la capital es la más importante del estado.

La zona Mixteca es una zona cultural, económica y política compartida por Oaxaca con los estados de Puebla y Guerrero, se caracteriza por sus grandes cadenas montañosas y notables accidentes geográficos que hacen complicado de tránsito de bienes y personas. Asimismo, la construcción de infraestructura carretera es costosa y dificulta la conexión de dicha región con el resto del país.

**Mapa 1.** Ubicación geográfica de las regiones de Oaxaca.



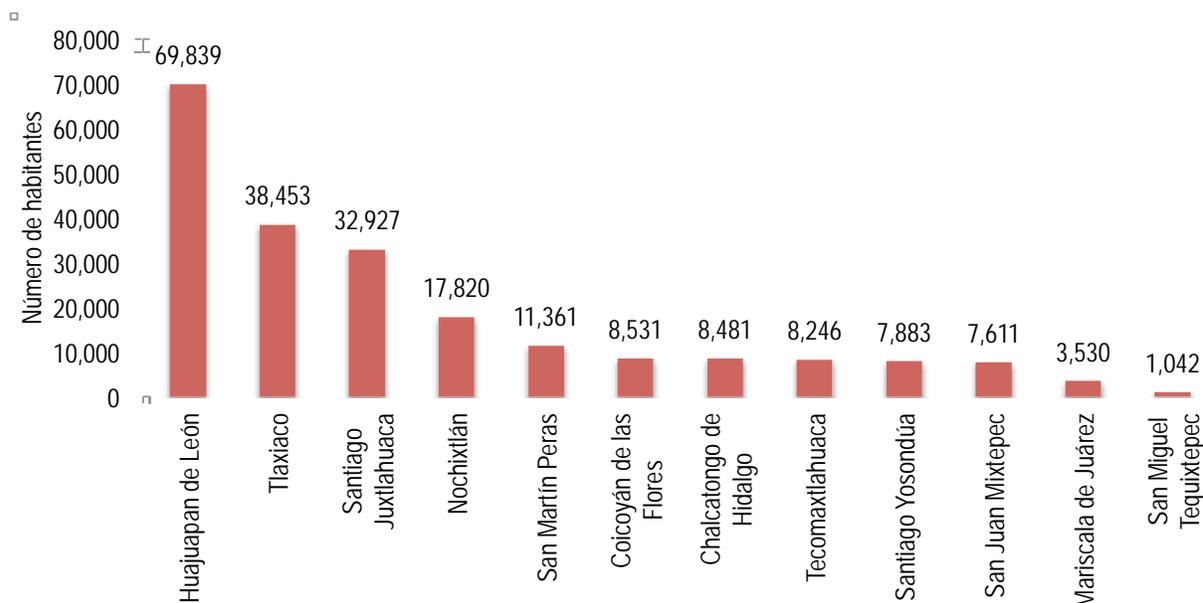
**Fuente:** Gobierno del Estado de Oaxaca.

La región de la Mixteca conformada por los distritos de Coixtlahuaca, Huajuapán, Juxtlahuaca, Nochixtlán, Teposcolula, Tlaxiaco y Silacayoapan. La Mixteca Alta se conforma por los distritos de Nochixtlán, Teposcolula, Coixtlahuaca y Tlaxiaco forman a Mixteca Alta mientras que los distritos Huajuapán de León, Silacayoapan, y Juxtlahuaca conforman la Mixteca Baja.

En lengua Mixteca, la Mixteca Alta es llamada Nuhu Saba, que significa “tierra de las lluvias o país de las nubes”. Esta es la región más extensa y con mayor población indígena de la región. Esta región también destaca por tener picos a más de 3 mil metros sobre el nivel del mar, con bosques cerrados y montañas escarpadas. En contraste, la Mixteca Baja se conoce también como la “tierra de las altas culturas”, tiene un clima semitropical y predomina la etnia mixteca con un componente importante de las etnias trique, la nahua y chocho.

Los centros de población más grandes de la Mixteca Baja oaxaqueña son Huajuapán de León, Tlaxiaco, Juxtlahuaca y Nochixtlán no sólo porque concentran el mayor número de habitantes sino porque también concentran la mayor parte de los servicios urbanos.

**Gráfica 5.** Principales Municipios de la Región Mixteca.



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Conforme a los datos anteriores, Huajuapán de León es el municipio con mayor población de toda la Mixteca, alta y baja, porque concentra alrededor de 70 mil habitantes, casi el doble que Tlaxiaco o Juxtlahuaca y seis veces más que San Martín Peras. Tan sólo los principales municipios de la Mixteca listados en la alcanzan más de doscientos mil habitantes, no obstante, la población mixteca de Oaxaca supera las seiscientos mil personas.

Para las ciudades citadas poco menos de un tercio es rural (32.5 por ciento) y poco más de dos tercios es urbana (67.5 por ciento)<sup>79</sup>. Si bien las zonas rurales en México tienden a estar fuertemente asociadas con poblaciones viviendo en condiciones de pobreza, la Mixteca no es la excepción. Por una parte, el porcentaje de población rural está por encima de la media nacional. Por otra parte, de acuerdo con datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la región de la Mixteca tiene una elevada incidencia de pobreza<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, disponible para consulta en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

<sup>80</sup> De acuerdo con la definición del CONEVAL: "Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias". Disponible para consulta en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

El CONEVAL estima que el 72.9 por ciento de los habitantes de la Mixteca están en situación de pobreza. Al interior de la región Mixteca, el municipio con menor índice de pobreza es San Andrés Sinaxtla (49 por ciento), en contraste, Coicoyán de las Flores y San Simón Zihuatlán tienen el mayor índice de pobreza (96.4 por ciento). El CONEVAL también calcula que un tercio de la población de la Mixteca vive en situación de pobreza extrema<sup>81</sup>. Esta cifra está muy por encima del promedio nacional. El municipio con menor pobreza extrema es Santiago Tepetlapa (2.4 por ciento), en contraste, San Simón Zahuatlán es el municipio con mayor pobreza extrema con un impactante 80.8 por ciento de la población. Huajuapán es uno de los municipios con menor incidencia de pobreza extrema de la región (7.1 por ciento).

El CONEVAL también estima que la población sin riesgo de caer en la pobreza asciende únicamente al 5 por ciento de la población Mixteca de Oaxaca. Es decir, tan sólo uno de cada 20 habitantes de la Región Mixteca está en situación de no pobre y no vulnerable.<sup>82</sup> Las carencias en la Mixteca son muy significativas: La carencia por acceso a servicios de salud es la más frecuente en la región porque el 83 por ciento de la población la padece; a su vez, el acceso a servicios básicos de la vivienda es la segunda con 68 por ciento. Las dos carencias con menos incidencia en la región son el rezago educativo (32 por ciento) y el acceso a la alimentación (31 por ciento).<sup>83</sup>

---

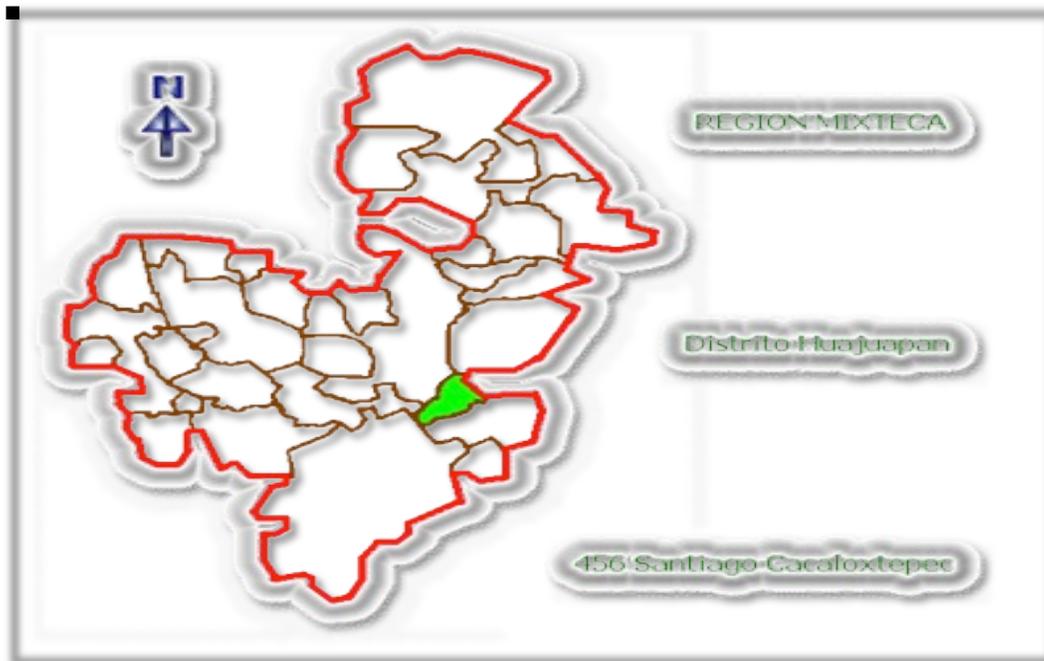
<sup>81</sup> De acuerdo con la definición del CONEVAL: "Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana". Disponible para consulta en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

<sup>82</sup> La población sin riesgo de caer en la pobreza es aquella que no presenta carencias sociales y que su ingreso está por encima de la línea de bienestar (valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos).

<sup>83</sup> Los tabuladores y bases de datos con los cálculos del CONEVAL se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

## 4.2 HUAJUAPAN DE LEÓN. ANÁLISIS DE SU TERRITORIO, SU POBLACIÓN Y SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Mapa 2. Localización de Huajuapan y de las regiones mixtecas.



Fuente: Gobierno Municipal de Huajuapan de León

De acuerdo a un análisis realizado por el Ayuntamiento en el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, Huajuapan de León presenta un conjunto de características que se enuncian a continuación

### 4.2.1 CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALES Y GEOFÍSICAS DE HUAJUAPAN DE LEÓN.

**Administración del territorio.** El municipio está constituido por 12 agencias municipales y 18 agencias de policía, además de 58 colonias registradas en la Regiduría de Agencias y Colonias. Las agencias municipales son Ahuehuetitlán de González, El Molino, Magdalena Tetaltepec, San Miguel Papalutla, San Pedro Yodoyuxi, San Sebastián Progreso, Santa María Ayu, Santa María Xochixtlapilco, Santa María Yuxichi, Santiago Chilixtlahuaca, San Francisco Yosocuta y Saucitlán de Morelos. Por su parte, las agencias de policía son Acatlima, Agua Dulce, El Carmen, La Estancia, La Junta, Las Ánimas, Llano Grande, Rancho Castillo, Rancho Dolores, Rancho Jesús, Rancho Ramírez, Rancho Reyes, Rancho

Rincón, Rancho Solano, Rancho Tabaco, Santa Teresa, Tabernillas y Vista Hermosa.

**Orografía.** El relieve de Huajuapán está marcado por numerosas montañas de la Sierra Mixteca porque está ubicado en la provincia geológica del Eje Neovolcánico. Este eje atraviesa México de este a oeste a la altura del paralelo 19° Norte. Los principales cerros del municipio son El Cerrito de las Minas, La Soledad, Yucunitzá, Mariposas, del Sol y Yucuyada. Como puede apreciarse, estas condiciones son una limitante para el desarrollo económico del municipio.

**Hidrografía.** La escasez de agua en el municipio es una limitante para el desarrollo de actividades industriales. La hidrografía del municipio se sustenta en la micro-cuenca del Río Balsas que tiene ríos pequeños y arroyos entre sus afluentes. Huajuapán cuenta con una presa de consideración: San Francisco Yosocuta. Si bien esta presa tiene una capacidad de 47 millones de metros cúbicos y se construyó para fines de riego, actualmente es la fuente principal de abastecimiento de agua potable de la ciudad y su contribución de riego es limitada. Además de proveer agua a la ciudad, la presa se usa para cultivar lobina negra, tilapia, mojarra de agallas azules y carpa.

La precipitación pluvial en el área de la cuenca es relativamente limitada —645.4 millones de m<sup>3</sup> anuales, el 2 por ciento escurre superficialmente sin filtrarse—. El agua infiltrada drena los acuíferos e incrementa las reservas subterráneas pero el 81.1 por ciento se evapora. Las aguas que escurren superficialmente produce fuertes erosiones y aterramientos en los cauces y en el vaso del embalse de la presa Yosocuta.

La actividad industrial está escasamente desarrollada en Huajuapán, por ello, no necesita grandes volúmenes de agua. No obstante, la demanda de agua proviene del uso doméstico, el cual genera grandes volúmenes de aguas residuales. La afluencia del río Mixteco está contaminada por sólidos vertidos clandestinamente, así como por descargas de drenaje irregulares. Este problema es especialmente importante porque afecta a la extensa red natural de barrancas que funciona durante el periodo de lluvias. A su vez, la naturaleza geológica de las rocas de la superficie y la complejidad de la orografía no han permitido que se

desarrolle suficiente infraestructura para captar y almacenar el agua después de la temporada de lluvias.

La infraestructura para la captación de agua pluvial está ubicada en la micro-cuenca Vista Hermosa. Esta micro-cuenca es el mayor suministro de agua para la población de la región toda vez que otras represas están azolvadas, o bien, no captan cantidades significativas de agua. La infraestructura para captación de aguas subterráneas se localiza en la zona de los valles-intermontañosos Los acuíferos confinados en rocas calizas de la Región Mixteca permitieron desarrollar infraestructura agrícola mediante pozos profundos y pozos superficiales. Si bien el agua de los acuíferos confinados en calizas de la Región Mixteca generalmente es de buena calidad, en ocasiones es salobre y es salada en muy pocos casos.

Los pozos perforados en el municipio oscilan entre 8 y más de 20 metros de profundidad. En la micro cuenca de Rancho Ramírez, Rancho Dolores, La Junta, Tabaco, Yuxichi, Dolores, Castillo, Rincón, Reyes, Tabernilla y Agua Dulce los pozos se utilizan para abastecer agua potable a las comunidades y para abastecer los sistemas de riego mediante el sistema de gravedad de baja eficiencia. No obstante, en la práctica se pierde gran cantidad del líquido vital por conducción y evaporación. Si bien existen manantiales de bajo caudal (ojos de agua) que sirven para uso doméstico, como abrevaderos de ganado o para fines recreativos. La continua extracción de grandes volúmenes de agua ha ocasionado la disminución del nivel del manto freático.

Huajuapán de León se integró al Comité de Cuenca del Río Mixteco el 22 de junio de 2008. Este comité busca frenar la contaminación del agua incentivando a los municipios a diagnosticar, a crear programas de manejo integral del suelo, preservación de bosques, reforestación, construcción de infraestructura de protección y retención de azolves, saneamiento de cuencas y tecnificación del riego. Estas acciones se incluyeron en programas de desarrollo de micro-cuencas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) con infraestructura para el aprovechamiento del agua restauración de ecosistemas.

**Suelo.** El municipio tiene diferentes tipos de suelo. El cambisol cálcico está en las partes bajas y es propicio para la agricultura, en las laderas y en las faldas de cerros usualmente hay tepetate —litosol lítico— y los suelos barrocos blanco y negro —vertisol pélico— se encuentran por todo el municipio.

Los índices de deforestación y degradación de los suelos son muy elevados. El tipo de agricultura invasora (tumba, roza y quema) y el sobrepastoreo son las principales causas de ello. De hecho, la región se caracteriza por contar con los más altos niveles de erosión de Oaxaca; cuya causas son pluviales y eólicas y ocurren en los lomeríos y sierras bajas que circundan los valles intermontañosos de la Mixteca. Los fenómenos erosivos son un problema de primer orden porque inhabilitan superficies para la producción, como consecuencia, se han perdido extensas áreas de suelo fértil.

La tierra con uso agrícola asciende a 25 por ciento de la superficie total del municipio. Ahí se siembra maíz, frijol, alfalfa y en menor escala algunas hortalizas como calabacita, ejote, cilantro, jitomate, entre otros. Por otra parte, la mitad del territorio municipal corresponde a la zona de bosque de encinos y palma criolla, esta última se utiliza para elaborar sombreros; el 25 por ciento restante es utilizado como agostadero para el pastoreo del ganado caprino y bovino.

**Flora.** El municipio tiene como principal característica la explotación del encino que genera recursos económicos en el municipio. La madera de encino se emplea para fabricar carbón vegetal, leña combustible y corrales de ganado, a su vez, la hojarasca de encino se utiliza como fertilizante en la jardinería. El segundo producto forestal es el tepehuaje (*Lysiloma acapulcense*). La madera de tepehuaje se utiliza para postes de cerca y para fabricar elementos de carga en construcciones rurales, no obstante, la regeneración natural del tepehuaje está afectada por el sobrepastoreo.

El maguey de montaña (*Agave sp.*) es ampliamente utilizado en el medio rural, principalmente el quiote o tallo floral principal, con una consistencia leñosa que se emplea como soporte de segundo nivel de las cubiertas o techos de las casas, graneros y tejabanos.<sup>84</sup> Otro elemento natural de gran potencial económico es el maguey espadilla (*Agave angustifolia*), que se adapta para su cultivo en los

---

<sup>84</sup>El quiote se corta después de producirse la dispersión de la semilla, por lo que su extracción afecta en gran medida la generación natural de la especie.

suelos degradados de la zona.<sup>85</sup> Debido a que la demanda de este producto está en constante aumento, existe la idea de que en los próximos años podrían establecerse plantaciones comerciales en apoyo a la pujante industria del mezcal

**Fauna.** Existe gran variedad de animales en la región: lagartijas, culebras, armadillos, víboras sordas, chuparrosas, codornices, palomas, tecolotes, zopilotes, ardillas, comadrejas, conejos, coyotes, liebres, ratas de campo, ratones, tejones, tuzas, zorras y zorrillos. Estos animales pueden ser utilizados para consumo humano como las liebres, codornices, conejos, entre otros. Actualmente, estos animales se explotan generalmente para autoconsumo de los hogares.

#### 4.2.2 CARACTERÍSTICAS SOCIO-DEMOGRÁFICAS Y CULTURALES

**Población.** Eminentemente urbano, Huajuapán de León es uno de los municipios más importantes de Oaxaca en términos poblacionales que presenta problemáticas comunes a las grandes ciudades. Según el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), un total de 69 mil 839 personas habitan el municipio. De ellas, 53 mil 043 habitan la mancha urbana (75.95 por ciento) y 16 mil 796 las zonas rurales (24.05 por ciento).

**Perfil étnico y lengua.** La gran mayoría de los habitantes de Huajuapán de León son de ascendencia mixteca. Sin embargo, el idioma mixteco por lo general no se escucha en el interior de la ciudad aunque sí es muy común escucharlo en las comunidades circunvecinas.

**Cultura cívica.** Los agentes municipales son nombrados en una asamblea general, en la que participan activamente todos los ciudadanos de la comunidad con el mismo derecho de voz y voto para proponer y ser elegido para cargos. En algunas comunidades la toma de decisiones está exclusivamente a cargo de los hombres, de conformidad con los usos y costumbres, y los acuerdos se toman en una asamblea de comuneros o ejidatarios. En otras, los usos y costumbres van más allá de la elección de autoridades; así, por ejemplo, por medio de la faena o tequio, actividad a la que todos los habitantes están obligados a participar por el bienestar y engrandecimiento de su pueblo.

---

<sup>85</sup> En la región de los Valles Centrales, esta especie constituye la fuente principal de materia prima para la fabricación de mezcal a escala industrial.

**Educación.** La mayor parte de la población de Huajuapán accede a la educación formal. De acuerdo a las estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2010, Huajuapán tiene 52 mil 459 personas con más de 12 años (75 por ciento de la población total), de ellas, el 6.9 por ciento no sabe leer ni escribir (a nivel estatal el 15 por ciento). Entre la población de 15 a 24 años, las mujeres tienen una tasa de analfabetismo ligeramente más baja que la de los hombres (99.1 por ciento vs. 98.7 por ciento).

De entre la población de 5 años o más, sólo el 6 por ciento no recibió ningún tipo de educación formal. Sin embargo la amplia mayoría (66 por ciento) sólo cuenta con algún tipo de instrucción básica; el 16 por ciento de esta población alcanzó el grado de educación media superior y solamente el 12 por ciento alcanzó el título de educación superior. En promedio, entre la población mayor a quince años del municipio, el grado promedio de escolarización es de 8.6 años, lo cual es superior en 24 por ciento al promedio del estado que es de 6.9 años.

En contraste con ello, Huajuapán de León cuenta con una de las mejores instituciones de educación superior del país, la Universidad Tecnológica de la Mixteca, que ha brindado sus servicios desde 1991 con el objetivo de promover el desarrollo de la región.

**Salud.** Existen en la ciudad ocho unidades médicas de primer nivel, tres de segundo y treinta casas de salud. No obstante, la cobertura de los servicios es insuficiente porque la infraestructura médica es limitada y no hay equipo de última generación. Asimismo, el abasto de medicamentos es limitado y el transporte de emergencias en las diferentes localidades del municipio es escaso o nulo, el Censo de Población y Vivienda 2010 nos dice que aproximadamente el 55 por ciento de la población tiene acceso a servicios de salud: el 32 por ciento está afiliado al IMSS, 27 por ciento al Seguro Popular, 24 por ciento al ISSSTE y otro 17 por ciento a otras instituciones de salud pública como PEMEX, SEDENA, SEMAR, entre otras.

Las principales causas de mortalidad entre la población son enfermedades del corazón, tumores malignos, enfermedades cerebro-vasculares y hepáticas, *diabetes mellitus*, afecciones en el periodo perinatal, neumonía, enfermedades pulmonares crónicas, insuficiencia renal y accidentes de tránsito vehicular. La mortalidad en niños por enfermedades respiratorias y gastrointestinales afecta

gravemente el índice de sobrevivencia infantil (0.8 por ciento) que en gran parte se explica por el consumo de alimentos elaborados sin higiene. El municipio también carece de una buena atención en materia reproductiva y sexual así como tampoco tiene un plan de concientización e información sobre el SIDA.

Los padecimientos asociados al cáncer cervicouterino, al embarazo, al parto y al puerperio encabezan los índices de mortalidad en mujeres. Pese a que en el municipio existe un conocimiento ancestral en el cuidado de la salud, mediante la medicina tradicional, existen aún grandes padecimientos y enfermedades generadas por la insalubridad, el rezago social y la pobreza. Además no existe un censo de grupos vulnerables, discapacitados, indigentes, niños en situación de calle y personas con adicciones.

**Religión.** Los principales grupos religiosos son católicos, testigos de Jehová, evangelistas y los autodenominados cristianos, éstos últimos están fuertemente orientados a evangelizar y tienen una influencia muy considerable entre la población.

**Costumbres, tradiciones y otros aspectos culturales.** El día 19 de marzo se celebra la fiesta de San José con sus singulares y auténticos matachines; el día 24 de junio se festeja San Juan Bautista, patrón de la Ciudad; día el 23 de julio existe una fiesta religiosa y cívica en honor al Señor de los Corazones, presidida de un quincenario de apoteosis y rubricada el día 24 con una importante y majestuosa procesión por las principales calles de la población; el 1 y 2 de noviembre se celebra el Día de Muertos en una fiesta que se prolonga por varios días; el 13 de noviembre se celebra San Diego de Alcalá en Santa María Xochitlapilco; el 8 de diciembre se conmemora la Virgen de Juquilita, templo ubicado al oriente de la ciudad, en el pintoresco lugar denominado las Peñitas. Finalmente, el 12 de diciembre se festeja a la Virgen de Guadalupe en la parroquia del mismo nombre, en ceremonia presidida de un solemne *oncenario* en el que participan empleados, artesanos, filarmónicos, comerciantes, grupos sociales diversos y movimientos religiosos.

El baile del Jarabe Mixteco, sones y danzas tradicionales de la Mixteca de Guerrero, Puebla y Oaxaca son también un importante legado cultural. A su vez, la música de banda suele amenizar todo tipo de festividad en la ciudad. Finalmente,

se deben mencionar dos instituciones que fomentan la cultura en el municipio: la Casa de la Cultura y el Museo Regional de Huajuapán.

#### **4.2.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS**

Hujuapán padece una alta tasa de inmigración de sus habitantes hacia los Estados Unidos y las remesas enviadas por éstos desde ese país sin duda son una fuente importante de ingresos para la economía local. No obstante, estas remesas son un ingreso económico complementario para las familias en el municipio porque Huajuapán tiene su propia dinámica económica local y genera recursos económicos por su cuenta.

Los datos del Censo Económico 2014 nos dice que el sector servicios es la actividad económica más importante de Huajuapán. El segundo sector más importante es el industrial y tercero es el sector primario. La relativa importancia del sector servicios se explica en gran medida porque Huajuapán es ciudad con mayor población de la Mixteca y por su condición de cabecera municipal y distrital: numerosas personas de municipios vecinos de la Mixteca acuden regularmente a Huajuapán y esto genera aglomeraciones, lo cual provoca que la demanda de bienes y servicios sea mayor en este municipio que en otros.

El municipio tiene un considerable número de negocios como restaurantes, tiendas de servicio, hoteles, casas para renta, casas de cambio y cajas de ahorro. Asimismo, el municipio también cuenta con micro negocios como tiendas de abarrotes y misceláneas con ropa, calzado y materiales para construcción y ferretería. De igual forma, existen balconearías, panaderías, papelerías, mueblerías, estéticas, sastrerías, farmacias, refaccionarías, vidrierías, entre otros. Huajuapán también tiene negocios de servicios más elaborados que permiten el funcionamiento de actividades económicas más contemporáneas como: gasolineras, bancos, redes de transporte, redes de telefonía y servicios de internet. A su vez, también tiene mercados municipales que abastecen a la población de productos de primera necesidad como hortalizas, frutas, verduras, carne, entre otros. La existencia de estos servicios en el municipio es un indicador del relativo dinamismo económico de Huajuapán.

El sector industrial existe únicamente a nivel micro y su principal actividad es el tratamiento de alimentos. El municipio carece de plantas e infraestructura de producción industrial a escala (i.e. manufacturas y materiales de construcción) y de infraestructura para extracción (i.e. minería y petróleo). No obstante, existen pequeñas fábricas y talleres de tabique y objetos de barro que emplean abundante mano de obra de los pueblos aledaños; también hay pequeños talleres de talabartería donde se producen huaraches y sombreros de palma y fibra. Las principales restricciones para el desarrollo del sector industrial a mayor escala radican en la escases de agua, fuentes de energía (plantas eléctricas y ductos de gas natural) y las dificultades que su orografía impone al transporte.

El sector primario de Huajuapán concentra actividades económicas ancestrales y ocupa a un considerable número de trabajadores. No obstante, el sector carece de amplias extensiones de tierra que favorezcan la agricultura comercial y el nivel promedio de ingresos para los trabajadores es relativamente bajo. Los principales límites para el crecimiento del sector son la escases de tierras cultivables a gran escala debido a la orografía del municipio así como la escasa tecnificación de campesinos.

Con base en la descripción de las actividades económicas en los párrafos previos de esta sección podemos entender mejor los resultados de Huajuapán en el censo económico 2014 del INEGI. Huajuapán tiene 5 mil 575 unidades económicas, las cuales suman una producción bruta total de 2 mil 325 millones de pesos anuales. Al descontar el consumo intermedio requerido para generar esta producción bruta, obtenemos el valor agregado censal bruto, el cual suma mil 346 millones de pesos. En promedio, cada unidad económica emplea a 2.44 personas (remuneradas y no remuneradas), lo que refleja que la empresa representativa del municipio es una micro empresa. El total de personas remuneradas en las unidades económicas señaladas en el censo económico es de 5 mil 212<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> La diferencia entre la Población Económicamente Activa y el personal remunerado, es que el primero incluye a los patrones y a todo los trabajadores que se encuentran en el sector informal de la economía.

**Tabla 5. Indicadores Económicos de Huajuapán en el Censo Económico 2014.**

Indicadores	Número de Unidades económicas (unidades económicas)	Valor agregado censal bruto (miles de pesos)	Producción bruta total (miles de pesos)	Personal ocupado total (personas)	Remuneración promedio mensual (pesos)	Productividad** (miles de pesos)
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	29	\$2,161	\$7,876	42	\$2,958.33	\$187,523.81
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	6	\$6,590	\$15,623	118	\$6,123.02	\$132,398.31
Construcción	36	\$44,978	\$101,577	479	\$3,898.89	\$212,060.54
Industrias manufactureras	476	\$51,188	\$114,876	1,070	\$4,314.94	\$107,360.75
Comercio al por mayor	160	<b>\$281,829</b>	\$513,216	1,031	\$8,115.83	\$497,784.68
Comercio al por menor	2,545	<b>\$378,677</b>	\$610,798	5,132	\$4,454.38	\$119,017.54
Transportes, correos y almacenamiento	17	\$16,036	\$38,569	135	\$4,735.04	\$285,696.30
Información en medios masivos	13	\$4,478	\$15,496	123	\$3,824.40	\$125,983.74
Servicios financieros y de seguros	59	<b>\$375,561</b>	\$426,510	357	\$6,413.36	\$1,194,705.88
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	70	\$5,876	\$12,192	142	\$1,982.95	\$85,859.15
Servicios profesionales, científicos y técnicos	164	\$17,858	\$32,252	417	\$4,325.82	\$77,342.93
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	156	\$12,706	\$24,055	332	\$4,374.69	\$72,454.82
Servicios educativos	50	\$6,391	\$86,233	314	\$2,721.37	\$274,627.39
Servicios de salud y de asistencia social	229	\$29,284	\$55,052	578	\$4,317.26	\$95,245.67
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	57	\$3,762	\$6,771	214	\$1,454.17	\$31,640.19
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	742	\$77,739	\$193,500	1,788	\$2,963.78	\$108,221.48
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	766	\$31,731	\$71,186	1,348	\$3,115.07	\$52,808.61
<b>Total</b>	<b>5,575</b>	<b>\$1,346,845.00</b>	<b>\$2,325,782.00</b>	<b>13,620</b>	<b>\$3,894.07*</b>	<b>\$3,660,731.77</b>

**Fuente:** Autora, con base en el Censo Económico 2014 del INEGI y con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

**\*Nota:** Promedio

**\*\*Nota:** (Producción bruta total / Personal Ocupado Total) --Pesos por producidos por persona ocupada en un año—.

Los datos anteriores nos permiten afirmar que no hay indicios de que Huajuapán cuente con actividades económicas innovadoras, de alto valor agregado o de máxima productividad. En su lugar, la gran mayoría de los trabajadores se dedican a actividades y tienen una productividad relativamente baja con remuneraciones promedio, inclusive cuando el municipio tiene un considerable número de unidades económicas.

De acuerdo al indicador de valor agregado censal bruto del censo económico del 2014, el comercio al por menor es la actividad más importante de Huajuapán y el comercio al por mayor es la tercera actividad económica más importante. Esto ocurre principalmente por la ubicación geográfica y la relevancia

político-económica de la ciudad: Huajuapán es el centro de distribución de mercancías para toda la Región Mixteca.

Los servicios financieros y de seguros tienen el segundo valor agregado censal bruto más alto, tienen la tasa más alta de productividad en el municipio y en términos absolutos es la segunda actividad con mejores remuneraciones promedio en el municipio (\$6,413.36 pesos). La expansión de los servicios financieros y de seguros podría traer beneficios al municipio por dos vías: En primer lugar, se expandiría en el municipio una industria con alta productividad que podría mejorar la calidad de vida de quienes trabajan en ella; en segundo lugar, se pondría en marcha un efecto multiplicador producido por la derrama económica de sus servicios.

El comercio al por mayor tiene el tercer valor más alto en el indicador de valor agregado censal bruto, la segunda tasa de productividad más alta de todos los sectores del Municipio y la remuneración promedio más alta (\$8,115.83 pesos). La distribución geográfica pudiera explicar por qué el comercio al por mayor es más productivo que el comercio al por menor en Huajuapán. Mientras las ciudades mixtecas aledañas a Huajuapán tienen menos población que ésta y en consecuencia tienen un mercado comparativamente menor, los comercios tienden a ser minoristas; en consecuencia, tienden a comprar sus productos al mayoreo en Huajuapán para posteriormente venderlos al menudeo en sus poblaciones. Huajuapán tiene 160 unidades económicas de venta al mayoreo quienes emplean a 160 personas con una remuneración mensual promedio de 8 mil 115 pesos, en contraste, la ciudad tiene 2,545 unidades económicas de venta al menudeo quienes emplean a 5,132 personas con una remuneración mensual promedio de 4 mil 454 pesos.

La industria manufacturera es la quinta actividad económica con mayor valor agregado censal bruto y la cuarta con mayor número de unidades económicas. No obstante, su productividad ocupa el lugar número once y la remuneración mensual promedio de los trabajadores alcanza sólo los \$4,314.9 pesos mensuales. Si bien esta industria ocupa el quinto lugar en importancia por número de empleados, la remuneración promedio y la productividad de esta industria revelan que es una labor intensiva en mano de obra no calificada. Asimismo, el elevado número de unidades económicas sugieren que las industrias

manufactureras son micro empresas toda vez que, en promedio, hay dos empleados por cada empresa manufacturera.

Los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas son la cuarta actividad con mayor valor agregado censal bruto y la segunda actividad con mayor número de unidades económicas. No obstante, ocupan el décimo lugar en cuanto a productividad y su remuneración mensual promedio (2 mil 963 pesos) está por debajo del promedio del municipio (3 mil 894 pesos). No obstante en esta actividad se emplea más del 10 por ciento de los trabajadores de Huajuapán y después del comercio al por menor, es la actividad con más empleados del municipio. Ahora bien, la baja productividad de esta actividad económica y el bajo número de visitantes que recibe el municipio reflejan el desaprovechamiento turístico de la región.

Los servicios de construcción ocupan el sexto lugar como la actividad con mayor valor agregado censal bruto, su productividad alcanza el quinto lugar y tienen una remuneración mensual promedio de 3 mil 898 pesos, lo cual equivale prácticamente al promedio de Huajuapán. El Censo Económico 2014 refleja que existen 479 trabajadores ocupados en este sector y 36 unidades económicas, esto es, cada unidad económica de construcción emplea en promedio a trece trabajadores.

Excepto las actividades gubernamentales, la categoría de otros servicios ocupa el lugar número siete en cuanto a valor agregado censal bruto, el lugar número 16 en cuanto a productividad y tienen una remuneración mensual promedio de 3 mil 115 pesos (muy por debajo del promedio). No obstante, en estas actividades varias se emplea casi el 10% de los trabajadores del municipio con un total de 1,348 empleados distribuidos en 766 unidades económicas.

Los servicios de salud y asistencia social ocupan el lugar número ocho en cuanto a valor agregado censal bruto se refiere, el lugar número doce en cuanto a productividad y tienen una remuneración mensual promedio de 4 mil 317 pesos (por encima del promedio municipal). En esta actividad existen poco más de dos trabajadores por cada unidad económica (578 trabajadores en 229 unidades económicas).

Los servicios profesionales, científicos y técnicos –como es de esperarse– ocupan el lugar número nueve conforme a su valor agregado censal bruto, ocupan

el catorceavo lugar en cuanto a productividad y tienen una remuneración mensual promedio de 4 mil 325 pesos (por arriba del promedio). La productividad en este conjunto de actividades no alcanza la media municipal. Ante ello, parece factible mejorar la escala de los servicios en infraestructura que necesitan los profesionistas para reducir el consumo intermedio y poder así mejorar el valor agregado de esta actividad económica. Acciones en este tenor ayudarían a los más de 400 trabajadores quienes se desempeñan en 164 unidades económicas.

Los servicios de transporte, correos y almacenamiento destacan como la industria con la tercera tasa de productividad más alta y con el cuarto lugar en el promedio de remuneraciones mensuales (\$4,454.38 pesos). Sin embargo, este ramo es relativamente pequeño toda vez que ocupa el lugar número 10 por el monto de su valor agregado bruto. Es decir, esta actividad económica representa sólo una pequeña parte de la producción de Huajuapán. A su vez, la relativa elevada productividad del servicio de transporte, correos y almacenamiento hace sentido debido a la orografía del municipio, la dificultad de las comunicaciones posiblemente provocan que estos servicios tengan una demanda relativamente alta.

La industria de servicios de apoyo a negocios, manejo de desechos y remediación ocupa el lugar número once en cuanto a valor agregado censal bruto, no obstante, tiene una de las tres tasas de productividad más bajas y sorpresivamente esta industria tiene remuneraciones promedio de 4 mil 374 pesos (ligeramente por encima del promedio). Estas actividades requieren de un nivel de inversión mucho mayor al promedio municipal, posibles alianzas con el sector público para expandir esta actividad económica ayudarían a mejorar la calidad del ambiente en Huajuapán y a su vez aprovechar sus externalidades positivas como el cuidado del medio ambiente.

Los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles así como los servicios de esparcimiento culturales destacan por tener las remuneraciones mensuales promedio más bajas del municipio. Asimismo, tienen las tasas de productividad más bajas inclusive cuando tienen relativamente pocos trabajadores y unidades económicas. Esto podría explicarse con una de dos opciones: En primer lugar, la actividad económica en estos rubros es escasa, es decir, la demanda por estos servicios es considerablemente baja; en segundo

lugar, la ocupación no produce suficiente valor agregado. Ahora bien, el consumo intermedio en estos servicios es considerable y pudiera haber margen para articular cadenas productivas que minimicen los costos en esta actividad económica. Una opción importante para dicha articulación con otras industrias sería una posible alianza con los servicios turísticos.

El valor agregado censal bruto de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, agua y gas es de los más pequeños, no obstante, tiene la séptima tasa de productividad más alta y la tercera remuneración promedio más alta del municipio (6 mil 123 pesos). Hay 118 personas empleadas en esta actividad a lo largo de tan sólo 6 unidades económicas. Si tomamos en cuenta que la ciudad prácticamente no produce su electricidad, las tareas de estas personas se abocan principalmente a la distribución y comercialización de energía eléctrica, un servicio vital para la ciudad.

La agricultura, cría y explotación de animales es la actividad con el menor valor agregado censal bruto, con la sexta menor productividad de todas las actividades económicas y con una remuneración promedio mensual de 2 mil 958 pesos (por debajo del promedio de 3 mil 894 pesos). Vale la pena destacar que el censo aplica el cuestionario en unidades económicas, por ello, estos datos no incluyen a la población empleada informalmente en actividades de campo como los jornaleros o a quienes producen agricultura de subsistencia. La situación real del sector primario en el municipio de Huajuapán puede ser aún más precaria: con una productividad aún menor y con más personas ocupadas en este sector.

Los servicios educativos están dentro del grupo de las cinco actividades con menor valor agregado censal bruto de Huajuapán. Si bien estos servicios ocupan el cuarto lugar en la tasa de productividad generan una remuneración mensual promedio de \$2 mil 721 pesos, la cual está muy por debajo del promedio municipal. Este dato es relevante porque los servicios educativos son la décima actividad económica que más emplea personas en Huajuapán (374 personas). La concentración de docentes en grados de educación básica, puede ser un freno a la generación de valor por parte de esta actividad. A su vez, es importante mencionar que junto con los servicios de remediación, de salud y de asistencia social, los servicios educativos pueden tener una escala de rentabilidad adicional para proyectos de inversión pública.

#### **4.2.4 CARACTERÍSTICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA**

La infraestructura del municipio ayuda a entender por una parte la calidad de vida de su población y por otra parte ayuda a entender qué tipo de negocios o empresas pueden asentarse en el área. Por ejemplo, si los municipios tienen abundancia de agua potable, una red de drenaje y alcantarillado considerable y una planta de tratamiento de aguas residuales, esto hace de la ciudad un lugar elegible, por ejemplo, para la industria refresquera. De lo contrario, difícilmente una empresa productora de refresco o de cualquier otra índole se instalará en la ciudad.

***Drenaje y alcantarillado.*** Huajuapán tiene una red colectora primaria de drenaje y alcantarillado, asimismo, tiene un emisor que fluye paralelamente al cauce fluvial hasta la planta tratadora de aguas negras. Dicho emisor tiene más de 5 mil 100 metros de longitud y se interconecta con 6 colectores: Salado, Tabernillas, Jiménez, Terreno, Salto e Infonavit.

El uso adecuado del sistema de alumbrado proporciona beneficios económicos y sociales a la población. Dichos beneficios pueden ser seguridad, menor incidencia de accidentes, mejor circulación vehicular, promoción de los servicios comerciales y la posibilidad de las personas de extender sus actividades productivas más allá de las seis de la tarde.

***Alumbrado público.*** El sistema de iluminación de Huajuapán de León es deficiente porque no tiene cobertura en todas las zonas del municipio y provee un servicio deficiente donde sí provee cobertura. El principal problema del sistema de alumbrado público consiste en que la separación entre las lámparas es inadecuada. Posiblemente esto ocurrió porque hubo un análisis inadecuado de distribución de luz vertical y lateral según la localización de los postes, la longitud de las manzanas y el trazo de las calles. El déficit de cobertura de iluminación es de aproximadamente 12 por ciento y se concentra más en asentamientos habitacionales recientes pero también en asentamientos irregulares donde inclusive hay zonas sin alumbrado público.

La administración del sistema de alumbrado público está a cargo de las autoridades municipales. En la actualidad se necesita ampliar el suministro de energía eléctrica en colonias como Reforma, Aviación y del Maestro. Para

financiar la inversión en este servicio las autoridades recurren a aportaciones del Gobierno Federal (75 por ciento) y del municipal (25 por ciento).

**Vialidades que comunican al municipio con el exterior.** El sistema de comunicación terrestre está compuesto por seis carreteras que parten de la ciudad. Las seis carreteras comunican a Huajuapán con las ciudades de Puebla, Tehuacán y Oaxaca, a su vez, dos carreteras más comunican la ciudad con las localidades de Juxtlahuaca y Mariscala de Juárez. La carretera federal 190, con destino a México, parte desde el norte de la ciudad y se enlace con poblaciones como Acatlán, Puebla y la ciudad de México. Del oriente de la ciudad, parte la carretera federal 125 con destino a México, que comunica con el municipio de Santiago Huajolotitlán y la ciudad de Tehuacán. También del oriente de la ciudad corre la carretera a Oaxaca, en dirección sur, y comunica con Tamazulapán, Nochixtlán y la ciudad de Oaxaca. Hacia el poniente la carretera lleva a Mariscala de Juárez y a Acatlína. Hacia el sur, parte la carretera a Juxtlahuaca, que, además de comunicar con Tonalá, Putla de Guerrero y Huatulco.

**Vialidades al interior del municipio.** Las vialidades del municipio están en un estado entre regular y bueno debido a que el ayuntamiento no tiene recursos suficientes para darles mantenimiento. Las vialidades tienen baches en el área de rodamiento de la carpeta asfáltica, maleza y arbustos impiden la visibilidad y azolves en las cunetas. El Ayuntamiento realiza acciones de mejoramiento continuo así como de identificación de puntos viales críticos a fin de disminuir los tiempos de traslado.

**Vivienda.** En Huajuapán predomina la vivienda unifamiliar con uno o dos niveles cuyo estilo es relativamente homogéneo. La ciudad también es relativamente nueva porque el sismo de 1980 derrumbó la mayoría de las viviendas construidas a base de materiales antiguos como el adobe, en contraste, la reconstrucción de la ciudad implicó usar materiales industrializados de construcción y esto transformó la imagen de la ciudad. En la reconstrucción de Huajuapán se diseñaron espacios interiores y exteriores con una configuración de casas en lotes de 10 por 20 metros.

En el tema de vivienda, el Censo de Población y Vivienda del INEGI 2010 también arroja información relevante. El 92 por ciento de las viviendas de Huajuapán tiene acceso al servicio de drenaje y el resto vive en casas que utilizan

fosas sépticas. A su vez, el 80 por ciento de las viviendas están conectadas a la red de agua potable y el 96 por ciento dispone de energía eléctrica.

**Telecomunicaciones.** El medio local de comunicación más importante es el radio. Estaciones como “La primera 1020” permiten el intercambio de noticias e información entre los habitantes. Asimismo, la prensa escrita también juega un papel importante en la región gracias a la Agencia Igabe y a periódicos como *El Sol de la Mixteca*, al *Correo Mixteco* y al *Tiempo de Oaxaca*. A su vez, el servicio de internet también permite el intercambio de información a nivel local.

En cuanto a infraestructura de comunicación nacional Huajuapán tiene 5 canales comerciales de televisión abierta, un sistema de televisión por cable, una estación radiofónica comercial y compañías de telefonía celular como Telcel, Iusacell y Movistar. En cuanto a telefonía fija, las líneas telefónicas fijas totalizan 16 mil 932, esto representa el 34.17 por ciento de las viviendas. Por último, Huajuapán tiene una oficina de servicio postal y una de telégrafos.

Uno de los principales problemas para el florecimiento de los medios de comunicación local en Huajuapán consiste en que la ciudad carece de programas de capacitación para profesionales en comunicación.

**Sector educativo.** Conforme a datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del CONEVAL, hay 148 escuelas de educación básica y media superior en el municipio: 56 de preescolar, 57 de primaria, 26 de secundaria, 10 de bachillerato y 9 escuelas de formación para el trabajo y la Universidad Tecnológica de la Mixteca. Durante 2014, egresaron 1,500 alumnos de preescolar; 1,310 de primaria; 862 de secundaria y 421 de bachillerato en el Municipio. Huajuapán tiene 9 mil 536 personas con algún grado aprobado a nivel carrera técnica o profesional, de ellos, el 57 por ciento son mujeres.<sup>87</sup>

Un total de 3 mil 57 personas en edad escolar hablan un dialecto como lengua materna y a pesar de ello no hay programas de educación indígena. Esto dificulta también el aprovechamiento de los alumnos toda vez que aprenden en una lengua distinta a su lengua materna. Adicionalmente, la migración, la marginación y la pobreza son flagelos que incrementan la deserción escolar en todos los niveles.

---

<sup>87</sup> Informe anual sobre la situación de pobreza y desarrollo social, SEDESOL/CONEVAL. Disponible en: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

En Huajuapán de cada 100 alumnos que entran a la primaria sólo 32 terminarán la educación media superior. Como en otras zonas de Oaxaca, en el municipio existe una fuerte insuficiencia de planes y programas de formación y actualización docente en educación básica. Esto impacta negativamente el proceso educativo al grado que Huajuapán ocupa los últimos lugares en aprovechamiento académico de sus estudiantes. A su vez, la infraestructura educativa está lejos de ser la ideal primordialmente debido a carencias de infraestructura inclusive cuando constantemente hay peticiones ciudadanas para que se preste más atención a solucionar dichas deficiencias de infraestructura.

**Comunicaciones y transportes.** Huajuapán tiene 143.5 kilómetros de carreteras y caminos. Entre ellos destacan la carretera federal troncal a la Ciudad de México y la carretera federal a Tehuacán. Tiene seis carreteras pavimentadas en estado regular que comunican al interior de la entidad y con 10 caminos rurales en mal estado que comunican a las localidades y a los municipios vecinos. De las 52 localidades con las que cuenta el Municipio, el 68.5 por ciento están comunicadas entre sí, sin embargo, más del 30 por ciento de las localidades no pueden comunicarse vía camino directo.

Hujuapán tiene 57 kilómetros de caminos sin pavimentar. El transporte cuenta con una infraestructura obsoleta y sus servicios se desarrollaron anárquicamente con paraderos de transporte urbano y suburbano en plena vía pública, sin ningún orden o planeación. El gremio de taxistas vive condiciones similares. Existe un parque vehicular de 6 mil vehículos: 5 mil 550 son automóviles, 137 son camiones para pasajeros, 100 son camiones de carga y 215 son motocicletas.

En la última década uno de los principales problemas sociales es el transporte urbano, suburbano y foráneo. Estos transportes son incluso un problema de seguridad pública por la nula capacitación de sus operadores, por la inseguridad de las carreteras y por el mal estado de las unidades.

#### **4.2.5 PRINCIPALES FENÓMENOS Y DESAFÍOS URBANOS**

Los flujos migratorios fueron un factor muy importante en el crecimiento poblacional. La condición de Huajuapán como centro regional de comercio y

servicios es una oportunidad económica. La mayor parte de las familias migrantes son originarias de pequeños poblados cercanos, como Maríscala de Juárez, Huajolotitlán, Guadalupe de Juárez, Silacayoapilla, Santiago Chilixtlahuaca, Santiago Ayuquillilla, y de algunas localidades del estado de Puebla, como Acatlán, Izúcar de Matamoros y Tehuacán.

El jefe de familia y los jóvenes en edad de trabajar tienden a emigrar al interior del país y al extranjero para enviar remesas a la familia. Con estos recursos las personas típicamente compran lotes o terrenos y construyen sus viviendas. Asimismo, con dichas remesas también es frecuente la apertura de misceláneas. La migración y la transferencia de remesas en la región originó el surgimiento de asentamientos humanos en zonas del municipio no aptas para construir y que tienen dificultad para introducir servicios básicos. Algunas de las colonias más recientes y producto de la migración son la Buenavista, San Diego, Ampliación Santa Teresa y Sinaí.

Los movimientos migratorios en el municipio obedecen a causas como desastres naturales (heladas, granizadas, sequías) que devastan cosechas, o bien conflictos religiosos-políticos. No obstante, la principal causa es económica: Los migrantes se van por la necesidad de sobrevivir.

El ritmo de crecimiento urbano de Huajuapán ha ocasionado que la mancha urbana se expanda hacia poblados pequeños con características rurales y enlaces carreteros. Agencias de policía como San Andrés Acatlilma, Rancho Solano, Agua Dulce, La Estancia, Salto del Agua, Vistahermosa y la agencia municipal de Santa María Xochitlapilco son zonas receptoras de asentamientos humanos y gracias a ello existen nuevas colonias irregulares en zonas no aptas para el desarrollo urbano.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estipula en su último reporte que el consumo per cápita de alcohol en México es el más alto del mundo. Cada año el país pierde más de 310 mil años de vida saludable para la población debido al consumo de alcohol. El consumo de alcohol también está asociado con el 51 por ciento de los casos de violencia con lesiones y con el 78 por ciento de los casos de discapacidad y muerte asociados a lesiones traumáticas<sup>88</sup>. A su vez, la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 reveló que entre 2002 y 2011 la

---

<sup>88</sup> "Global Status Report on alcohol and health 2014", Organización Mundial de la Salud.

dependencia a estas bebidas se duplicó entre los hombres (6.2 por ciento) y se triplicó entre mujeres (llegó al 2 por ciento)<sup>89</sup>.

De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo, la Policía Municipal Preventiva reportó la ingesta de bebidas alcohólicas en vía pública como una de las faltas administrativas de mayor regularidad. Como respuesta a esta problemática, en la sección de cultura del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, el Ayuntamiento definió como objetivo:

*...operar una política acorde a la realidad, que promueva y difunda la riqueza de las manifestaciones culturales y artísticas, que fortalezcan el desarrollo artístico de niños, jóvenes y adultos, y contribuya al desarrollo económico.*

La zona cercana al centro de la ciudad suele presentar tránsito vehicular poco fluido y embotellamientos frecuentes. Además, de acuerdo a datos del INEGI (2010), la ciudad de Huajuapán tuvo 214 accidentes viales en un año, es decir, 306 accidentes por cada 100 mil habitantes, el triple del promedio estatal (101 accidentes) y se aproxima al promedio nacional de 312 accidentes viales al año por cada cien mil habitantes.

En el área urbana se encuentran servicios educativos, sanitarios, financieros, culturales y gubernamentales. Sin embargo, de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo, esto ha hecho crecer la demanda de suelo en esa área para la construcción de viviendas, locales comerciales y todo tipo de actividades económicas. Esto provocó altos precios, infraestructura heterogénea y la falta de cobro de impuestos adecuados al suelo.

El de la violencia intrafamiliar es otro problema de cuidado para Huajuapán. Se trata de fenómenos indeseables que con frecuencia generan una conducta violenta en los niños, pues la agresión llega a convertirse en una situación común en el seno de las familias. Además de la violencia de los adultos en la familia se ha identificado la imitación de estereotipos y conductas ajenas al medio por ejemplo vandalismo.

La participación de las mujeres en el ámbito laboral, social y familiar no está equilibrada con la de los hombres. Persisten las brechas salariales entre géneros en el Municipio, esta brecha cobra especial importancia porque la mayoría de los

---

<sup>89</sup> "Encuesta Nacional de Adicciones 2011", Comisión Nacional contra las Adicciones.

hogares encabezados por mujeres están en situación de pobreza y exclusión social.

#### **4.2.6 VENTAJAS COMPETITIVAS DE HUAJUAPAN DE LEÓN**

Huajuapan de León goza de grandes ventajas con respecto a las ciudades vecinas. Denominada como capital de la región, ya que es la ciudad más poblada de la Mixteca, en ella se concentran las mayores transacciones de comercio y de servicios, razón por la que los pobladores de las ciudades aledañas deben acudir a Huajuapan para realizar sus operaciones financieras y comerciales, pues la ciudad sin duda es un importante polo de desarrollo comercial, económico y cultural.

La principal ventaja competitiva del municipio con respecto a los demás municipios en el contexto regional y local radica en su localización geográfica y en la concentración de las actividades que alberga, ya que, como se ha señalado, es el centro comercial más importante, en el que se concentran compradores y vendedores de mercancías de toda la región y, asimismo, cumple la función de centro distribuidor de productos diversos a las comunidades y municipios vecinos. Sus estándares medioambientales son aceptables. Los niveles de contaminación en el municipio son bajos, de suerte que en él se puede desarrollar una vida sana y saludable, lo que representa un atractivo para los inversionistas.

Las dinámicas ventajas competitivas que ofrece el municipio son sus recursos humanos, con relación a lo cual cuenta con centros educativos de nivel medio superior y superior, generadores de recursos humanos capacitados y calificados en diversas áreas. Al respecto cumple un papel fundamental la Universidad Tecnológica de la Mixteca, centro educativo, de investigación y de extensión que brinda apoyo a empresas privadas, instituciones gubernamentales y ONG's que así lo solicitan.

Los habitantes del municipio de Huajuapan de León presentan capacidad de innovación tecnológica y empresarial, pues de hecho existe un entorno institucional propicio para el desarrollo. Como parte de este escenario, cumple un papel importante la presencia de redes de cooperación entre los distintos niveles

de gobierno; y el costo de mano de obra es más bajo con relación a las economías desarrolladas e incluso a otros lugares del país.

Además hay una red terrestre de comunicaciones que representa una de las mayores ventajas del municipio, ya que forman parte de ella las carreteras que comunican con las ciudades de Tehuacán, Cuautla, Oaxaca y con el mayor centro consumidor del país, la Ciudad de México.

Huajuapán tiene infraestructura para el sacrificio y canaleo de ganado ovino, caprino y bovino. Este rastro permite a los productores agropecuarios preparar la carne para consumo humano. Hay productores quienes ya trabajan la agricultura protegida y tienen experiencia en la producción de hortalizas. Asimismo, tienen terrenos con agua de buena calidad para cultivo y también tienen experiencia en la comercialización local y regional. Las condiciones climatológicas de la región son un punto favorable para el cultivo de hortalizas en la región, no obstante, aunque también padecen desventajas como la erosión y degradación de la tierra.<sup>90</sup>

#### **4.2.7 DESVENTAJAS DEL MUNICIPIO.**

El municipio cuenta con ventajas competitivas que sin duda pueden convertirlo en un territorio atractivo para la inversión de actores locales y de actores externos. Para potenciar esta inversión se requiere orientar y articular esfuerzos entre el gobierno estatal, gobierno municipal, sociedad civil y empresarios. La articulación de esfuerzos tiene el potencial de crear sinergias para impulsar el desarrollo del municipio y de la región.

Uno de los principales problemas de Huajuapán para activar e impulsar su desarrollo consiste en que no ha sido capaz de atraer inversiones de capital. Innumerables obstáculos y dificultades para hacer negocios en la región se traducen en mayores costos y en riesgos más elevados que en otras regiones del país. El traslado de productos y personas hacia y desde Huajuapán requiere

---

<sup>90</sup> Ello en razón de que su producción ha sido estacional y ha presentado volúmenes variables, además de padecer problemas de liquidez; de suerte que, al no disponer de recursos económicos para invertir, compran sus insumos al menudeo y venden de manera individual, al tiempo de ejercer un control administrativo deficiente de sus actividades. Además, el comportamiento del precio del petróleo, del dólar y del euro ha afectado los precios de los insumos y por tanto los costos de producción y los ingresos. Así, por ejemplo, el costo del jitomate producido en el municipio es alto con relación al de otros estados productores, ya que el deterioro del agua y el suelo, así como la presencia de plagas y enfermedades, afecta los cultivos de manera severa.

demasiado tiempo y es costoso porque las vías de comunicación cruzan la difícil orografía de la región. A ello se suman los impedimentos para acceder a información que provea un marco transparente para impulsar oportunidades de negocios y transacciones económicas.

A pesar de la buena infraestructura vial de la ciudad, la infraestructura carretera regional es de poca calidad y de difícil acceso precisamente debido a la intrincada geografía montañosa de la región. Este reto necesita atenderse y solucionarse con una adecuada dotación de infraestructura de calidad que genere externalidades positivas e incrementar la productividad de las empresas, condición necesaria para un funcionamiento eficiente y verdaderamente competitivo de la economía regional.

Huajuapán es en parte poco productivo porque muchas áreas de la región están erosionadas y existe escasez de agua. Por ello es difícil impulsar tanto la agricultura comercial a gran escala como la manufactura. Además, la escasa especialización de los sectores agrava este problema, de manera que, por ejemplo, la mayor parte de la manufactura se destina al consumo local (tortillas, bebidas, material impreso) y no se establecen vínculos con el mercado turístico de alto poder adquisitivo, esto provoca que exista un importante nicho económico sin explotar.

La migración hacia otras regiones de México o hacia Estados Unidos provoca que Huajuapán pierda un número considerable de jóvenes emprendedores. Oaxaca expulsa una gran cantidad de jornaleros y trabajadores quienes migran por varios meses al año a otras regiones de México y a Estados Unidos. Estas personas regresan a su lugar de origen. La gran mayoría son indígenas, por ello, los patrones sociales y familiares en sus comunidades están experimentando cambios.

La inversión en educación es un importante prerrequisito para desarrollar capital humano. Por medio de este tipo de inversión los gobiernos cumplen con la obligada tarea de ayudar a mejorar la situación de la gente. Huajuapán tiene una gran deficiencia en inversión educativa porque sus tasas de instrucción y de capacitación laboral están entre las más bajas del país. Los estudiantes del Distrito Federal, por ejemplo, permanecen en la escuela 10.5 años en promedio, 9.8 años en Nuevo León y 8.6 años a nivel nacional, en contraste, los educandos

de Oaxaca permanecen en promedio 6.9 años en la escuela. Al respecto, Huajuapán tiene un promedio de escolaridad (8.6 años) similar al promedio nacional, no obstante, este promedio es significativamente menor que el del centro o el norte del país.

La calidad de la educación media es muy inferior a la del resto del país según los indicadores de eficiencia interna y los resultados de pruebas estandarizadas.<sup>91</sup> Esta característica del sistema educativo provoca que la mano de obra de Huajuapán y de Oaxaca esté compuesta por trabajadores no calificados y poco capacitados, lo cual se traduce en niveles de productividad y competitividad por debajo del promedio así como en salarios bajos. Otra consecuencia de los bajos niveles de instrucción reside en una deficiente concepción y ejercicio de los derechos ciudadanos.

En consecuencia, tanto la educación básica como la educación media y la educación superior son un reto extraordinario en la región y en el estado. No obstante, la Universidad Tecnológica de la Mixteca es el principal centro educativo y de investigación de la entidad, los estudiantes de ésta han ganado múltiples reconocimientos a nivel internacional. Asimismo, sus egresados más destacados encuentran ofertas de trabajo dentro y fuera del país en compañías como Motorola, Bimbo, IBM, entre otras. Sin embargo, la Universidad está totalmente desligada del aparato productivo de la ciudad. Por ello los egresados altamente calificados no son aprovechados por los empresarios locales, de esta forma sus aportaciones en materia educativa y de investigación tecnológica no se aprovechan al máximo en la región. Esto implica un desperdicio de recursos y oportunidades así como una falta de visión para crear círculos virtuosos gracias a la vinculación entre centros educativos y de investigación con empresas y gobierno.

La ciudad y gran parte de la región padecen un fuerte deterioro ambiental así como escasez y contaminación del agua. Estos factores limitan el desarrollo urbano, agrícola, pecuario e industrial. La escasez de agua se ha acentuado en los últimos años por el efecto mundial del cambio climático, por la contaminación, por el mal uso del agua y por la falta de infraestructura hidráulica para aprovecharla óptimamente.

---

<sup>91</sup> Ibíd.

En este contexto, Huajuapán de León no es una ciudad a la problemática que genera la escasez del agua. La falta de fuentes de abasto de agua para satisfacer la creciente demanda humana ocasionada primordialmente por la creciente infraestructura urbana y de servicios así como las actividades agrícolas de la ribera del río Mixteco, restringen las posibilidades de crecimiento y propician la sobreexplotación de los mantos acuíferos. Los problemas se agudizaron por la inexistencia de una buena infraestructura hidráulica urbana y agrícola así como por una inadecuada planeación para el manejo racional del agua. Esto ha provocado contaminación por drenaje y agroquímicos.

Hujuapán también tiene un gran problema de infraestructura de agua potable. El déficit de suministro a la población del municipio oscila entre el 15 y el 20 por ciento. El abastecimiento del vital líquido de las colonias creadas recientemente en la parte noroeste del municipio está en declive, hay colonias con un horario de 2.3 horas de servicio al día<sup>92</sup>. El Plan Municipal de Desarrollo considera que los yacimientos acuíferos en Acatlima pudieran ayudar a satisfacer la demanda del agua a largo plazo.

El abastecimiento de agua potable de las zonas urbanas y suburbanas tiene como principal fuente de abasto a la presa de San Francisco Yosocuta. Esta presa se localiza al sureste de la población y a 12 minutos del centro, la presa es alimentada por el Río Mixteco —que nace en las montañas de Miltepec y Suchitepec— y por las precipitaciones pluviales de temporada de tipo medio.

La presa Yosocuta tiene una capacidad máxima de 57.10 millones de metros cúbicos y mínima de 590 mil metros cuadrados de embalse. Las aguas de la presa llegan directamente a la planta potabilizadora para su tratamiento y posterior distribución mediante tanques reguladores de red general y/o sistemas independientes. A su vez, la presa suministra el 90 por ciento del líquido al sistema de agua potable de Huajuapán mientras los demás afluentes aportan el 10 por ciento restante. Ambos sistemas aportan 100 litros pro segundo, es decir, Yosocuta abastece 9 de cada 10 litros utilizados en los hogares en Huajuapán.

Una de las principales líneas de conducción con las que cuenta el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Huajuapán (SAPAHUA) es el acueducto que parte del sitio de captación de la presa de Yosocuta. Este sitio cuenta con un

---

<sup>92</sup> "Plan de Desarrollo Urbano 2014-2016", Ayuntamiento de Huajuapán de León.

cárcamo de bombeo en el cual trabajan 3 bombas de 300 caballos de fuerza y gastan un promedio de 70 litros por segundo cada una. Actualmente, de las 18 horas de bombeo promedio del sistema, 9 horas diarias se realiza con 2 bombas y el resto con una sola. El acueducto es un tubo de acero de 24 pulgadas de diámetro con una longitud aproximada de 13 kilómetros, funciona desde 1991 y tras 18 años de servicio presentó dos fugas: dos en 2007 y tres en 2008. Esto ocasionó la suspensión del bombeo y un 5 días de desabasto de agua al 80 por ciento del padrón de usuarios del sistema. La causa de las fugas fue la corrosión en el tubo, el cual tenía una abertura de orificios de 1 a 5 centímetros. Estos desperfectos fueron reparados con la colocación de placas soldadas.

El acueducto atraviesa terrenos de la agencia de San Pedro Yodoyuxi, núcleo urbano conurbado de Santa María Xochitlapilco, y continúa su ruta por el borde del eje estructurador de la carretera rumbo a Juxtlahuaca. Este acueducto hace una traza perpendicular para acceder a la colonia del Carmen y prosigue por la colonia San Rafael, la colonia Lázaro Cárdenas (segunda sección) y concluye en la planta potabilizadora de la Colonia Militar. La red de distribución del centro de la ciudad es de las más antiguas (40 años de antigüedad) y tiene un deterioro considerable. Por su mal estado ha requerido reparaciones y sustitución de tramos enteros esto ocasionó pérdidas considerables de agua. Por ejemplo, el gasto de la galería está calculada en alrededor de 5 litros por segundo y actualmente únicamente provee 2 litros por segundo.

La ciudad tiene debilidades notables que frenan su desarrollo económico y social. Los principales problemas de la ciudad son primordialmente escasa infraestructura, recursos naturales poco abundantes, bajos niveles de cualificación de recursos humanos, bajo nivel de capacitación empresarial y tecnológica, bajo nivel de innovación tecnológica, bajo nivel de asociación y cooperación empresarial, alto nivel del comercio informal, baja sensibilidad ambiental y bajo nivel de estructuración empresarial.

#### **4.2.8 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y ACTORES SOCIALES EN EL MUNICIPIO**

Para cumplir eficazmente con las obligaciones y los compromisos asumidos por las autoridades con la ciudadanía y en el marco de la Constitución y en las

respectivas leyes secundarias, el municipio requiere contar con instrumentos de planeación para formular y aplicar diagnósticos, estrategias, líneas de acción, programas y proyectos. Dichas acciones podrían contribuir a satisfacer las demandas de la sociedad, ayudarían a ampliar las opciones de progreso y bienestar así como posibilitar un crecimiento sustentable en su beneficio.

En el Estado de Oaxaca se han realizado importantes esfuerzos para aminorar las desigualdades regionales; así, por ejemplo, los encarnados por el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade). Este es un organismo público descentralizado creado mediante Decreto Legislativo el 13 de marzo de 1981,<sup>93</sup> que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuya principal función consiste en promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, así como armonizar los esfuerzos que realicen los gobiernos Federal, estatal y municipales en los procesos de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

Como parte de la administración pública estatal, el Coplade de Oaxaca es el organismo rector de la planeación del desarrollo en la entidad, que con tal propósito busca propiciar la colaboración de los diversos sectores sociales.<sup>94</sup> Para ello cuenta con mecanismos incluyentes de participación ciudadana y es apoyado por un sistema de información integral, bajo un marco normativo eficaz, y cuenta con personal calificado y comprometido con los objetivos de elevar la calidad de vida de la población e incrementar sus niveles de bienestar.<sup>95</sup>

Por ley, el Coplade estará integrado por los siguientes miembros:<sup>96</sup>

- Un presidente, que será el C. Gobernador del Estado;
- un Coordinador General, que será el Vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación y Control de la Inversión Pública del Gobierno del Estado;

---

<sup>93</sup> Publicado en alcance al número 12 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el día 18 del mismo mes y año.

<sup>94</sup> De conformidad con el artículo 1° de su decreto de creación.

<sup>95</sup> Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; *Víd:* [www.coplade.oaxaca.gob.mx](http://www.coplade.oaxaca.gob.mx)

<sup>96</sup> *Ibíd.*

- los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado;
- los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité;
- los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.
- el titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, quien actuará como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo, pueden participar otros actores como los siguientes.

- Los CC. presidentes municipales.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.
- Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

Cabe destacar que el patrimonio del Coplade se integra con las aportaciones del Gobierno Federal y Estatal y con las provenientes de otros sectores de la comunidad. Por su parte, el marco legal de la Coordinación General del Coplade se encuentra basado en los siguientes instrumentos jurídicos:<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Artículos 82 y 90).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (Artículos 39, 40 y 41).
- Ley que crea al organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.
- Ley de Planeación para el Estado de Oaxaca (Artículo 1, 13, 14 y 17); Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal en curso (Artículo 35).
- Reglamento Interno de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.<sup>98</sup>

Como lo indica la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca, el Coplade ha puesto especial atención para que los objetivos de desarrollo de la entidad sean congruentes y complementarios con los de la Federación y los municipios. Para ello coordina la actualización de los programas sectoriales, especiales e institucionales y, a través del Grupo de Apoyo a la Planeación Municipal, asesora la elaboración de los planes municipales de desarrollo.

No obstante, en su calidad de dependencia coordinadora, el Coplade carece de una visión de largo plazo para instrumentar las políticas públicas regionales y estatales. Además, no es una institución imparcial y alejada de la vida política electoral de la entidad, ya que, por el contrario, en tiempos electorales se convierte en un actor operativo importante para el gobierno estatal en turno. A ello se suma el hecho de que su composición es numerosa y que carece de una verdadera participación de la sociedad. Por si esto no fuera suficiente, tampoco aterriza su funcionamiento en las localidades, ya que su servicio se limita a la orientación para la formulación de los planes de desarrollo y la capacitación de las autoridades municipales. Asimismo carece de servicios empresariales, como asistencia técnica, información, capacitación y ayuda al financiamiento de las actividades de las empresas. En contrapartida respecto a estas carencias y deficiencias es importante que la gestión y la definición de políticas sean

---

<sup>98</sup> Publicado en el *extra* del Periódico Oficial de Gobierno del Estado, 6 de octubre de 2004.

consensadas entre gobierno y empresas, con base en una nueva visión del desarrollo endógeno y en redes basadas en la confianza y la colaboración.

En suma, el Coplade del Estado de Oaxaca no articula adecuadamente las políticas públicas locales del caso porque carece de flexibilidad funcional y financiera; tiende a depender de la voluntad del gobierno estatal en turno; y no cuenta con la credibilidad necesaria para funcionar como un agente de planeación a largo plazo. Héctor Ferreria nos dice que “ LOS COPLADES han quedado a la deriva, han experimentado distintas evoluciones según los estados, y en general, han perdido su capacidad de coordinación intersectorial-territorial de las acciones públicas en sus estados”<sup>99</sup>.

En el ámbito estatal, otro esfuerzo importante por mejorar el sistema institucional fue la creación de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca (Cereo), organismo ciudadano cuyo objetivo es principal impulsar la adecuación del marco normativo e institucional del Estado a su nueva realidad económica, política y social. El Cereo propicia la elaboración y el desarrollo de propuestas e iniciativas procedentes de los diversos sectores de la sociedad oaxaqueña. Los ejes rectores de su acción son el desarrollo económico; el desarrollo político electoral; el desarrollo social integral; el desarrollo educativo; el desarrollo en la administración pública; el respeto a la equidad de género y de protección de grupos vulnerables; así como el desarrollo indígena.

El Cereo ha planteado una iniciativa de gran interés con el fin de reformar la Ley de Planeación del Estado mediante un enfoque de desarrollo regional y territorial sustentable y un proceso de cambio cualitativo económico, social y ambiental. En esta iniciativa, el territorio es considerado ámbito para la acción y un espacio organizador de las estrategias y los objetivos de sustentabilidad en el uso y el aprovechamiento de recursos naturales, la equidad social y regional, la superación de la pobreza y de crecimiento sostenido de la economía. Asimismo se busca promover la construcción social y cívica de los procesos de desarrollo regional y local; diseñar una nueva institucionalidad participativa en el proceso de planificación; así como definir una agenda de prioridades de desarrollo en

---

<sup>99</sup> Ferreira, Héctor, Construir las Regiones, por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México, Integración Editorial, México, 2005.

correspondencia con los intereses y las necesidades de las comunidades y regiones.

Para tales efectos se pretende constituir una serie de ADR<sup>100</sup> en calidad de organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, ubicadas administrativamente en el Coplade y formadas a solicitud ex profeso y en las que podrán participar las localidades y los ayuntamientos que decidan integrarse mediante convenio. Las ADR tendrían carácter coadyuvante con relación a los ayuntamientos, el Coplade y la administración pública estatal, sin menoscabo de las atribuciones y las responsabilidades conferidas a la Federación, al Estado y a los municipios por la Carta Magna, la Constitución del Estado de Oaxaca y las leyes federales y estatales.

La iniciativa presentada por el Cerec al Congreso local para dictamen<sup>101</sup> fue una propuesta valiosa que guarda similitudes con relación a lo que más adelante se plasma en esta tesis; sin embargo, no prosperó debido a cuestiones políticas dentro de la Cámara Local. Además la propuesta no contaba con una definición de la naturaleza, las modalidades, las funciones, la estructura y el financiamiento de las ADR. Por ello, en esta tesis se considera que estos elementos constituyen el objeto de los siguientes apartados. Ahí se abordan las condiciones socioeconómicas de la región y se plantea la manera en que todos estos elementos conducen a la propuesta de una ADR para la región de la Mixteca de Oaxaca.

Para responder a estos propósitos y objetivos, el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 (PMD) cumple como marco e instrumento general de planeación. Su sustento legal radica en los artículos 115 de la Constitución y 113 de la Constitución del Estado de Oaxaca, ahí se define la coordinación de los tres niveles de Gobierno para implementar planes y programas, asimismo en esos artículos se otorga personalidad jurídica y patrimonio propio al municipio. También, se otorgan al municipio facultades para expedir y aprobar los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general.

---

<sup>100</sup> En este caso, ADR se entiende como Agencia de Desarrollo Regional y Local.

<sup>101</sup> Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca. <http://cerecoax.org.mx/inicio/> Consulta realizada el 27 de marzo de 2010.

La Ley Municipal del Estado de Oaxaca establece la obligación de elaborar el PMD en los seis primeros meses de la administración. La vigencia del PMD está definida en la Ley Municipal así como los objetivos de éstos: propiciar el desarrollo armónico del municipio, atender las demandas prioritarias, utilizar racionalmente los recursos, asegurar la participación ciudadana y vincularlo con los planes de desarrollo estatal y nacional. Por otra parte, los planes municipales y estatales de desarrollo requieren estar en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Otro instrumento jurídico que es referencia importante en materia de planeación es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta Ley está orientada a fortalecer el federalismo y a incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones del desarrollo rural. Dicha Ley busca también propiciar la construcción de capital social e implementar técnicas de producción sustentable con una visión integral y de largo plazo mediante acciones como: fomentar la sustentabilidad y el uso racional de los recursos naturales; establecer la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable; crear instancias de participación (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y otras a nivel estatal, distrital y municipal); promover un programa especial concurrente y programas sectoriales; definir directrices en proyectos y apoyos multianuales; así como integrar estrategias en materia de seguridad alimentaria.

Otro de los rasgos distintivos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es que establece una institucionalidad que redefine los términos en que en ella se integran los niveles federal, estatal y municipal. También define los mecanismos de articulación entre sector público, privado y las organizaciones sociales e induce un proceso de construcción de demanda por las acciones de desarrollo rural participativo de abajo hacia arriba. La planeación a partir de este mecanismo se construye progresivamente a partir de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio, las regiones (los distritos de desarrollo rural), los estados y el país. En este proceso destaca la participación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable que impulsan el desarrollo rural a nivel municipal, regional, estatal y nacional.

La nueva LDRS plantea la instrumentación de un marco de política de Estado para el desarrollo rural porque impulsa el desarrollo del sector en el marco de un instrumento jurídico integral. Dicho marco considera la infraestructura, la

educación, el financiamiento y la comercialización que necesita el desarrollo del campo así como el apoyo a las actividades agropecuarias y no agropecuarias. Mediante una comisión intersecretarial, la LDRS prevé la coordinación y concurrencia de las dependencias y autoridades federales, estatales y municipales vinculadas a las actividades del agro. Con ello sienta las bases para las instancias que permiten la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo. Estas bases permiten la sustentabilidad y el uso racional de los recursos naturales y confieren seguridad a las acciones de mediano y largo plazo.<sup>102</sup>

La planeación desde lo local —de municipio a región, de región a estado y, finalmente, a país— se concibe como un proceso para crear condiciones que amplíen las oportunidades de desarrollo y fomenten la participación de los actores sociales. Esto ayuda a incrementar la participación y el compromiso de los municipios. Participación y compromiso que quedan enmarcados en la estructura legal que da forma a la nueva LDRS. En esta nueva Ley los municipios se caracterizan por tener las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:

- Destinar apoyo a inversiones productivas para el desarrollo rural sustentable (Art. 24).
- Los presidentes municipales serán miembros permanentes y presidirán los Consejos Municipales y participarán los representantes de los integrantes que formen parte de la comisión intersecretarial en cada uno de los municipios (Art.25).
- Elaborar programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos en materia de desarrollo rural, a fin de integrarlos a los que se establezcan en los Distritos de Desarrollo Rural (Art. 29).
- Formar parte de un órgano colegiado de dirección de cada Distritos de Desarrollo Rural que corresponda, así como de su unidad administrativa (Art.30).
- Impulsar las actividades económicas en el ámbito rural (Art.32).

---

<sup>102</sup> El cuerpo jurídico que da forma a la actual LDRS se integra en 191 artículos agrupados en cuatro títulos y diez artículos transitorios: definiéndose el objeto y aplicación de la ley; enmarcándose las obligaciones constitucionales del estado mexicano en materia de desarrollo rural en el título primero (Art. 1-11), estableciéndose lo relacionado a la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural integral en el título segundo (Art.12-31). Lo relativo al fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable en el título tercero (Art.32- 186); los criterios y los rubros de los apoyos económicos que con apego a esta ley serán proporcionados los tres órdenes de gobierno en el título cuarto (Art. 187-191).

- Elaborar el catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación (Art. 154).
- Articularse a los esfuerzos de capacitación que realizan las diferentes instancias de Gobierno Federal y de las entidades federativas (Art.45).
- Concurrir apoyos adicionales que requieran los productores en sus proyectos y programas de fomento (Art.64).
- Promover obras de infraestructura que mejoren las condiciones productivas del campo, estimular y apoyar a los productores y a sus organizaciones para capacitar a sus unidades en las fases de producción, transformación y comercialización (Art.61).
- Atender prioritariamente a productores con potencial productivo pero sin condiciones de desarrollo (Art.86).
- Participar con SAGARPA y con las dependencias y entidades federales y estatales para definir una regionalización, con base en las variables socioeconómicas, culturales, agronómicas, de infraestructura y servicios, de disponibilidad y calidad de sus recursos naturales (Art. 139).
- En coordinación con los gobiernos federal y estatal, promover y fomentar el desarrollo de capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores (Art. 143).
- Fomentar el programa especial concurrente con organizaciones sociales para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad, el mutualismo y la cooperación (Art. 154).

El diagnóstico y la normatividad del PDM se elaboró con apego a los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; de acuerdo a lo especificado en la integración y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación; de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y la Ley que crea el Organismo Público descentralizado de carácter estatal denominado Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca; con apego a los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 y, por último, en congruencia con el nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018.

El PDM es un instrumento que orienta la acción del gobierno y en el que se asientan los compromisos asumidos para trabajar al lado de la comunidad y en su beneficio. Su cumplimiento entraña el buen uso de los recursos públicos, la oferta de servicios de calidad, la modernización de la infraestructura tecnológica y el abatimiento de burocratismos, entre otros objetivos. En este mismo sentido, el PDM evidencia el hecho de que la organización es la base de cualquier actividad y que la participación de grupos sociales y autoridades municipales es de importancia capital en la toma de decisiones.

Cabe destacar que este trabajo es el resultado de un proceso de análisis y consenso entre el Consejo de Desarrollo Rural, la autoridad municipal y los grupos sociales con relación a los ejes que integran el diagnóstico, que a su vez fue la base para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. El diagnóstico constituye la primera parte del documento y está integrado por el análisis de cinco ejes y finaliza con el análisis de la problemática y la propuesta de soluciones. Con respecto al eje ambiental se analizó la ubicación geográfica del municipio, su delimitación territorial, orografía, clima, recursos hidrológicos, suelo, flora, fauna, asentamientos humanos y el manejo de la basura. La parte relativa a la planeación contiene la visión y la misión del H. Ayuntamiento; los proyectos estratégicos a corto, mediano y largo plazos; las líneas de acción en cada eje; los programas de trabajo y los responsables para llevar a cabo los proyectos orientados a solucionar los problemas que afectan al municipio.

En síntesis, el Plan de Desarrollo Municipal está constituido por cinco ejes de acción: Seguridad y Convivencia Ciudadana, Salud, Manejo Sustentables del Agua, Manejo Sustentable de la Basura y Agricultura Sustentable.

En este mismo documento se define la relación entre los diferentes actores sociales: el H. Ayuntamiento, los agentes municipales, los presidentes de colonias, los comités de la sociedad civil, las organizaciones productivas y las instituciones federales y estatales. El grado de acercamiento entre los miembros y entidades de este conjunto de actores depende directamente de la naturaleza de las organizaciones y de las instituciones involucradas. Con relación a ello cobra especial importancia la estructura municipal ya que sus diferentes áreas y comisiones sirven de enlace.

En este documento también se examina el hecho de que la relación de los referidos actores está integrada de manera incipiente mediante el establecimiento de redes sociales con el objetivo de organizar la producción agrícola y los diversos aspectos que ello entraña: adquisición de insumos, infraestructura y capacitación institucional, de acuerdo a las necesidades de cada organización, etcétera.

Huajuapán adolece la falta de personal adecuado al servicio de las tareas de planificación. Además, en Huajuapán no existe vinculación entre centros de investigación como la UTM y la estructura gubernamental. Por ello, la UTM limita su función a ofrecer asesoría a los productores agrícolas. También hace falta un centro de atención que desarrolle el potencial empresarial de la región brindando asistencia técnica, información, capacitación y ayuda al financiamiento de las actividades de las empresas. La participación de los empresarios es fundamental porque ellos tienen el pulso de la principal actividad económica: el comercio. Además hace falta integrar a las asociaciones civiles con programas sociales; al respecto hay que destacar que la confianza es el principal reto y elemento que define y confiere vida a las instituciones y organizaciones. La confianza es la base de una nueva visión del desarrollo endógeno, cuya construcción y consolidación es tarea fundamental de los actores locales, con el fin de afrontar retos y construir oportunidades con miras al futuro.

#### **4.3 JUSTIFICACIÓN DE UNA AGENCIA DE DESARROLLO REGIONAL EN HUAJUAPAN DE LEÓN Y UNA PROPUESTA DE ACCIÓN**

Se propone el establecimiento de una agencia de desarrollo regional (ADR) en Huajuapán de León como una respuesta a un conjunto de hechos que, yendo de lo general a lo particular, hacen referencia a que el desarrollo económico del país provocó señaladas disparidades regionales, como ha sucedido en el caso de otras naciones, por lo menos durante las primeras etapas de dicho proceso y en el caso mexicano aun mucho después.<sup>103</sup> Al respecto bastaría pensar que el Sur de México ha protagonizado un abandono histórico de los estados que lo integran y que sus altos niveles de pobreza no pueden explicarse — por lo menos en un grado sustantivo— si no se considera el hecho de que “desarrollaron economías

---

<sup>103</sup> Al respecto, véase Polèse, Mario, *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Libro Universitario Regional, Cartago, Costa Rica, 1998. (Capítulo 6).

basadas en un régimen social casi feudal durante la época colonial y en el primer siglo luego de la independencia de España”, pues la “economía era controlada por un pequeño número de terratenientes no indígenas, quienes [...] dominaban por completo el aparato del gobierno.”<sup>104</sup>

De suerte que la región generó grandes riquezas principalmente debido a la ganadería antes de la Independencia y después de ella debido a la fundación de cafetales y a la explotación de concesiones madereras. Dichas riqueza que por un lado experimentó una gran concentración y por tanto se convirtió en patrimonio de muy pocos y que, por otro y también en gran parte, fue enviada fuera de la región, por lo que sus beneficios prácticamente no influyeron en su desarrollo. Sobra decir que dicha riqueza fue acumulada debido a la explotación de la población indígena, misma que perduró mucho tiempo más en el Sur que en otras regiones del país.

Tras la Revolución y ya en pleno siglo XX, “durante los años de auge en materia de inversión y crecimiento económico (aproximadamente entre 1945 y 1970), el Gobierno federal no consideró que [el] Sur fuera una región estratégica que ameritara una fuerte inversión pública para estimular su crecimiento”, de manera que el “modelo de crecimiento sumamente centralizado y controlado por el Gobierno destinó casi todos los recursos de inversión asignados a la industria y a la agricultura a las regiones del centro y el norte de México. [...] Como consecuencia de esta estrategia de desarrollo, los estados del norte y el centro desarrollaron capacidad industrial mientras que los estados del Sur siguieron dependiendo principalmente de la producción de productos primarios”, es decir, básicamente de una economía agrícola de subsistencia apoyada parcialmente por programas de asistencia agraria.

Ya en la década de los setentas el Gobierno federal consideró que los recursos del Sur eran de capital importancia para el desarrollo nacional en razón del incremento del precio internacional del petróleo y del descubrimiento de grandes reservas del energético en los estados de la región y del sureste, mismas que se procedió a explotar vía financiamiento por medio de préstamos y de recursos conseguidos por la venta de petróleo; recursos que asimismo se utilizaron para construir hidroeléctricas en la región. Sin embargo, a principios de

---

<sup>104</sup> Banco Mundial, “Estrategia de desarrollo de los estados del Sur de México”, Volumen 1, 2003, pp. 12-13.

los ochentas, con la crisis del precio del petróleo en los mercados internacionales estalló la crisis de la deuda externa e inició una serie de crisis financieras recurrentes que afectaron profundamente al país en los siguientes años, mientras que las regiones del centro y del norte continuaron usufructuando los recursos del Sur y por tanto accediendo a la energía a bajo precio controlada por el Gobierno, así como a las materias primas originarias de la región.<sup>105</sup>

Al tiempo de padecer el atraso ya descrito en términos de inversiones, de adopción de tecnología y de productividad, la economía preeminentemente agrícola del Sur debió enfrentar en la década de los noventa la reducción de los programas gubernamentales de asistencia. También, fue afectada por la apertura y la liberalización radical de la economía, cuyo punto de inflexión fue, en 1994, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá, seguida en los subsecuentes años por la suscripción de otros tratados y acuerdos de libre comercio con otros países y conjuntos de países, como en el caso de la Unión Europea. En el específico del tratado establecido con los vecinos países del norte y antes de cumplirse la década, ya había evidencias de que

*[...] la apertura comercial y, en particular el TLCAN, [estaban] ampliando la brecha de desarrollo entre un norte industrializado y un sureste confinado a las actividades primarias [y que] de no tomarse medidas estructurales en breve plazo, [se corría] el riesgo de ahondar los desequilibrios regionales del país.*<sup>106</sup>

Por lo que ya entonces era urgente tomar medidas en el ámbito de las políticas públicas, con el fin de “resolver los problemas estructurales que han impedido que el sureste logre *un desarrollo económico autosostenido*, a través de cambios de fondo en la orientación de las políticas públicas”.<sup>107</sup> Lo anterior resultaba y resulta de la mayor importancia, en razón de la apertura comercial ya señalada y de que “las profundas diferencias entre el sureste y el resto del país [eran y] son incompatibles con el desarrollo armónico de un país democrático”.<sup>108</sup> En tal sentido y como se ha señalado, los beneficios del TLCAN no se han traducido en el crecimiento y el desarrollo económicos del sur y por el contrario

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Dávila, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Lévy, “El Sur también existe. Un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía mexicana*, nueva época, volumen XI, Número 2, segundo semestre del 2002, México, p. 207.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 206. (El subrayado en cursivas es nuestro).

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 207.

pueden incrementar aún más la desigualdad e inequidad con relación al norte del país.<sup>109</sup>

Razones más que evidentes que justifican cambios necesarios, a las que se suman otras también obvias, como la conservación de la gobernabilidad y de la paz social en una región caracterizada por una historia de frecuentes conflictos.<sup>110</sup> En este punto es preciso destacar que en la presente tesis y argumentación no se pretende ahondar en abstracto en las medidas estructurales a las que hacen mención Dávila, Kiessel y Lévy en su ensayo, mismas que previsiblemente correrían a cargo del Gobierno federal con el concurso de los gobiernos estatales. Al respecto, este documento pretende subrayar el hecho de que es fundamental impulsar estrategias, acciones y medidas para sustentar *el desarrollo económico auto sostenido* al que hacen mención, objetivo al que en sus términos y alcances pretende responder la propuesta de la creación de una ADR en Huajuapán de León.

En el mismo sentido, la propuesta de su puesta en marcha también se corresponde con las insuficiencias que prácticamente de manera inevitable suponen las políticas públicas concebidas para atender los desafíos del país a escala nacional y que por su diseño no están concebidas con un grado suficientemente específico para atender en forma pormenorizada los retos y desafíos de un territorio local y concreto que presenta problemáticas y características igualmente particulares. Dicho de otra manera: si bien las políticas públicas de carácter nacional y aun estatal sin duda son indispensables y responden a una concepción igualmente necesaria de unidad política y territorial en que se sustenta el Estado-nación, dichas políticas y las correspondientes estrategias —que con frecuencia adolecen de un centralismo y una verticalidad excesivos— deben ser complementadas con estrategias, políticas, agendas y proyectos que respondan a necesidades y oportunidades específicos de la región, del municipio y de la localidad de que se trate y que en tal sentido rescaten las

---

<sup>110</sup> Para un recuento y un análisis de las complejas razones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales que en una parte importante explicarían la conflictividad que a lo largo de su historia ha estado presente en Oaxaca, así como su vinculación con el atraso económico de la entidad, véase Pipitone, Ugo, *Modernidad congelada. Un estudio de Oaxaca, Kerala y Sicilia*, CIDE, México, 2011, pp. 33-114.

potencialidades y los beneficios de las propias políticas de orden general que corresponden a una concepción territorial de mucho mayor escala.

Por lo demás, considerando los datos y las tendencias que aportan la dinámica y las inercias actuales del desarrollo de las regiones en el país, las proyecciones para los próximos años por lo pronto confirmarían la persistencia del atraso en el caso de la región del sur, en la comprensión de que “estados con crecimiento económico divergente no pueden tender a una convergencia regional en sus ingresos per cápita.” De suerte que en el contexto de una renovada regionalización económica que habría iniciado entre 1993 y 2004 con la apertura franca del país al comercio internacional y su dinámica y con la intensificación de las exportaciones, hacia el horizonte del 2020 aparecen como muy reducidas las probabilidades de una disminución de las desigualdades regionales en el ingreso, aun sin dejar de considerar las dificultades que entraña establecer un diagnóstico en términos de consideraciones prospectivas.<sup>111</sup> Por supuesto, ello sin considerar que en los próximos años gobierno y sociedad pueden —y deberán— impulsar estrategias y políticas que rectifiquen y aminoren las desigualdades regionales del país.

Por último, e independientemente de las razones que hasta aquí se han aducido como justificación de la necesidad de plantear una ADR, los índices de pobreza, marginación y vulnerabilidad que en términos generales privan en Oaxaca y que afectan a la gran mayoría de sus habitantes bastarían para replantear la estrategia de su desarrollo, así como en el caso concreto de uno de sus municipios y regiones. En tal sentido la propuesta está animada por la convicción de que el atraso social de Oaxaca al mismo tiempo es causa y efecto de su atraso productivo y económico. Se encuentra una relación de causalidad recíproca y círculo vicioso que es necesario romper desde cualquier umbral, pero que en términos de factibilidad implica una plataforma de condiciones mínimas con la que a nivel local ya contaría Huajuapán de León, de acuerdo al análisis y a los datos que se aportan.

---

<sup>111</sup> Al respecto véase Vilalta, Carlos, “Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020” en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coordinadores), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México*, Tomo II, El Colegio de México, 2010, México.

#### 4.3.1 RAZONES DE LA ELEGIBILIDAD DEL MUNICIPIO Y PROPUESTA DE ACCIÓN

Varias son las razones que justifican que se proponga que la agencia de desarrollo regional sea emplazada y desarrolle actividades en el municipio de Huajuapán de León. Para empezar, el municipio representa una de las principales economías de la entidad y aun con sus manifiestas insuficiencias cuenta ya con un conjunto de ventajas que la convierten en claramente elegible para dar inicio en lo inmediato a una estrategia de desarrollo local susceptible de impulsar proyectos y propiciar y generar sinergias que, en el mediano y el largo plazos, se traduzcan en un desarrollo a escala regional ampliada.

Entre tales razones se encuentra el hecho de que el municipio representa una de las mayores concentraciones poblacionales en la entidad, lo que implica una interacción social más intensa y por lo tanto el desarrollo potencial de un conjunto de actividades de carácter económico y productivo susceptibles de ser orientadas para generar mayor riqueza. Al respecto es preciso recordar que uno de los grandes problemas del sur del país y por tanto de Oaxaca es la muy acusada dispersión poblacional, lo que supone grandes limitaciones desde el punto de vista de la oferta de servicios y de la creación de proyectos comunitarios. De suerte que la dispersión poblacional representa un obstáculo para el aprovechamiento de las economías de escala en la provisión de servicios públicos y asimismo supone mayores costos para las empresas cuando deben enfrentar un determinado nivel de demanda. En este sentido, “el tamaño mínimo de población para aprovechar las economías de escala en la dotación de servicios básicos de educación y salud, así como de abastecimiento de agua potable y drenaje, es de alrededor de 1,500 habitantes.”<sup>112</sup> Y Huajuapán de León satisface sobradamente tal requisito.

Otras razones más radican en el hecho de que en una comparación promedio con el conjunto de los municipios que conforman la Región Mixteca, en materia de pobreza multidimensional Huajuapán de León padece en porcentaje mucho menor fenómenos de pobreza y de pobreza extrema; y, por el contrario, en

---

<sup>112</sup> Dávila, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Lévy, “El Sur también existe. Un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía mexicana*, nueva época, volumen XI, Número 2, segundo semestre del 2002, México, p. 209.

forma complementaria y asimismo en promedio, padece pobreza moderada en un grado mayor. Ello implica que en términos generales la población del municipio cuenta con mayores recursos y capacidades que la del resto de los municipios de la Mixteca, lo que evidentemente supone una base mucho más favorable para emprender proyectos en el marco de una estrategia de desarrollo endógeno y comunitario.

Otra consideración para implementar la agencia de desarrollo regional en Huajuapán de León estriba en que el rezago educativo en el municipio es mucho menor al que —siempre en promedio— se presenta en el conjunto de la región, lo que implica un grado mayor de conocimientos, habilidades y destrezas en sus habitantes y, por tanto, una condición más favorable para incorporarse al mercado de trabajo y para participar en los proyectos comunitarios que impulse la ADR. A este hecho se suma uno más de la mayor importancia en materia de infraestructura educativa, de acceso al conocimiento y de formación de recursos humanos calificados, capaces de responder a los desafíos productivos de la región, en la medida en que la ADR propicie el estrechamiento de vínculos entre empresas y centros de estudio. Este hecho se refiere concretamente a que la Universidad Tecnológica de la Mixteca se encuentra enclavada en el municipio, lo cual representa una gran oportunidad para revertir la actual falta de comunicación y articulación entre la Universidad y las empresas de la región y, por el contrario, se aproveche su proximidad, en materia de investigación tecnológica, innovación y capacitación, entre otros aspectos sustantivos.

Por otra parte, la existencia de la infraestructura que caracteriza al municipio y que ha sido descrita en el apartado consagrado a sus ventajas, en términos comparativos con respecto a gran parte del resto de los municipios de la región y sin obviar sus deficiencias, constituye una razón más para plantear la puesta en marcha de una ADR en Huajuapán de León. En tal sentido es preciso señalar que la infraestructura como factor generador de bienestar y competitividad es de capital importancia, ya que genera externalidades positivas y propicia que la vocación económica y productiva de regiones y localidades se manifieste y entre en juego con las potencialidades de los actores del territorio, en términos de los proyectos y de las iniciativas que éstos pueden plantearse y en cuya puesta en marcha tendría un papel de gran importancia la ADR; de suerte que la adecuada

disponibilidad de infraestructura es fundamental en el éxito de regiones y países, por lo que toca a su diversificación económica, a la expansión de su comercio, a la capacidad para atender los desafíos que implica el crecimiento de la población, al combate y a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones ambientales, entre otros retos y beneficios.<sup>113</sup>

El diseño y el establecimiento de una agencia de desarrollo regional (ADR) para Huajuapán de León se plantea básicamente como un instrumento de gestión y promoción del desarrollo local y regional, a la manera de una organización innovadora en su diseño y en sus diversas funciones, entre ellas la de mediación y articulación entre los diversos actores sociales, organismos e instituciones a ser involucrados. El propósito fundamental radica en enfrentar, de manera renovada, corresponsable y bajo un esquema de coparticipación, los desafíos que entraña el desarrollo territorial en uno de los estados y en una de las regiones con mayores rezagos en el país, pero con un manifiesto potencial de desarrollo. De suerte que el establecimiento de una ADR implica que los distintos actores asuman desde el inicio qué esfuerzos del desarrollo han de ser compartidos y el hecho de que las responsabilidades que dicho esfuerzo conlleve han de ser compartidas en igual forma.

La propia propuesta del establecimiento de una ADR implica el impulso y la asunción de un cambio cultural que a su vez ha de suponer la transformación de actitudes y conductas en los actores locales. Por tal razón es de suma importancia que las diversas entidades territoriales asuman una iniciativa de esta naturaleza como algo propio y autónomo con el propósito de impulsar su desarrollo en términos endógenos y con una necesaria y saludable proporción de esfuerzos autogestivos. En la medida en que así sea será posible generar sinergias fundadas en un capital social y relacional que se traduzca en iniciativas suficientemente articuladas como resultados de la deliberación y el convencimiento de los actores participantes, para responder a necesidades y demandas propias y en consecuencia asumidas como reales y dignas de ser

---

<sup>113</sup> Sobre la importancia de la infraestructura en materia de desarrollo económico y social, véase Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez, *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

atendidas y satisfechas por los propios miembros de la comunidad, en colaboración con las autoridades.

Desde el punto de vista organizativo y funcional, existe una gran diversidad de modelos de ADR, adecuados a las condiciones y características del sistema económico, empresarial e institucional de la localidad en cuestión. En los casos en que sus atribuciones son más amplias, también se responsabilizan de la coordinación del conjunto de actuaciones orientadas al desarrollo de un territorio. De manera que las ADR pueden establecer los mecanismos que permitan fortalecer la competitividad del sistema económico territorial, promocionando, impulsando y coordinando la realización de inversiones en materia de transporte y comunicaciones; incorporando tecnologías e innovando en sectores y ramas productivas; y, asimismo, incluso participando en operaciones que requieren financiamiento múltiple.

Por lo general, las ADR son suficientemente flexibles para adaptarse rápida y eficazmente a los cambios que el proceso de toma de decisiones requiere. Además persiguen que sus costos operativos sean lo más reducidos posible, por lo que suelen contar con el personal técnico y administrativo estrictamente necesario para llevar a cabo su gestión, recurriendo a la subcontratación para responder a demandas excepcionales. No hay un modelo único de agencia de desarrollo, de suerte que éste cobra forma y evoluciona ajustándose a las condiciones de desarrollo del territorio en cuestión, mediante la clara formulación de una visión de futuro y de los correspondientes proyectos estratégicos de largo plazo. Así, como parte de su viabilidad y del cumplimiento de sus objetivos, las agencias deben tener claros fines de desarrollo territorial que articulen, promuevan y promocionen las actividades del territorio; ello mediante el fortalecimiento de su desarrollo en términos endógenos, la generación de una economía de servicios en el espacio regional como la dimensión básica de actuación empresarial, así como mediante la creación de un entorno favorable para el crecimiento, la innovación, la productividad, la equidad y la competitividad.

En este contexto, el establecimiento de una agencia de desarrollo permitirá de inicio el diseño de una planeación estratégica local y luego de carácter regional con el objetivo de impulsar el diseño y la implementación de políticas públicas más allá de los trienios propios de las administraciones públicas municipales. Dicha

planeación ha de traducirse en el despliegue de una estrategia mediante acciones orientadas a la productividad y competitividad y, asimismo, a la equidad y a la protección del medio ambiente, por medio de pequeños pasos que combinen acciones a corto y a largo plazos. En el mismo sentido, la planeación estratégica radica en la planificación de un conjunto de objetivos a largo plazo y en la definición de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos, al tiempo de considerar el comportamiento probable del entorno exterior de la ciudad.<sup>114</sup>

En cuanto a su diseño y al cumplimiento de sus funciones y objetivos la agencia deberá atender y promover tres aspectos de orden general: el económico, el sociocultural y el político-administrativo. En el ámbito económico el reto es crear un sistema de producción que permita a los empresarios locales utilizar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados; en el ámbito sociocultural el desafío radica en que las relaciones sociales y económicas, las instituciones locales y los valores sirvan como base del proceso de desarrollo; y en el ámbito político y administrativo, el reto es que las iniciativas locales creen un entorno favorable para la producción y el impulso al desarrollo.<sup>115</sup>

Por otra parte, es importante que los diversos actores involucrados se convenzan de que la agencia forma parte de la región, porque comúnmente y en cambio aceptan la creación de nuevas instituciones asumiéndolas más como la manifestación de un poder o de una entidad central, al tiempo de esperar que ello implique mayores recursos e incentivos; en cambio, ha de asumirse que la agencia de desarrollo es una entidad sin ánimo de lucro, encargada de coordinar y facilitar la implementación de estrategias de desarrollo territorial. Al respecto cabe señalar que en territorios con fuerte exclusión social y concentración de poder político y económico, organizaciones de esta naturaleza también asumen el importante papel de articuladoras político-institucionales en torno a las líneas estratégicas de desarrollo, al funcionar como mediadoras y promotoras de asociación y capacitadoras para la gestión participativa.

---

<sup>114</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo* Ediciones Pirámide, Madrid, pp. 83-84

<sup>115</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993, p. 21.

En términos de una actividad caracterizada por la eficiencia, la creación de la agencia de desarrollo para Huajuapán de León tendrá como objetivo general ofrecer a las empresas servicios especializados y de calidad, especialmente al sector PyME's; participar en el impulso a inversiones y acciones estratégicas destinadas a mejorar la calidad del entorno y el atractivo regional; coordinar las políticas de promoción; y establecer relaciones de cooperación-coordinación con instituciones intermedias, universidades e institutos de investigación, generando una red de relaciones múltiples y de actuaciones concretas.

Tomando en consideración los diversos modelos posibles de agencias de desarrollo de acuerdo a su **origen** (público, privado o mixto), **ámbito de actuación** (local, regional, metropolitano, departamental) y **tipo de funciones a realizar** (especializadas o múltiples),<sup>116</sup> Huajuapán deberá contar con una agencia de desarrollo mixta que exprese un nuevo consenso público-privado para el desarrollo. Asimismo deberá contar con un diseño organizacional que garantice flexibilidad operativa y capacidad de adaptación a realidades cambiantes.

Por lo que concierne al **ámbito de actuación** de la ADR, de primera instancia deberá ser local y para ello se lanzará un plan piloto en el municipio de Huajuapán de León con el fin de que en un plazo de cinco años se extienda a los municipios de Silacayoapan y Juxtlahuaca, mismos que forman parte de la Región de la Mixteca Baja, para extenderlo posteriormente a toda la Región Mixteca poblana y oaxaqueña. Por su origen la ADR deberá ser mixta, es decir, contará con inversión pública y privada para propiciar una sinergia por medio de la cual se agilice la gestión y la implementación de políticas públicas locales, pues desafortunadamente las unidades de gestión de las administraciones públicas del gobierno con frecuencia no son las más adecuadas; ello debido a que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, de la flexibilidad funcional y financiera necesaria y por estar demasiado burocratizadas. Esta es la razón por la que las estrategias de desarrollo ganan en eficacia si se ejecutan por medio de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Pellegrin, Jean Pierre, "Le role des organismes intermediaires dans le développement territorial (mimeo), Programa ILE, OCDE, París, 1991, citado en Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local. Planeamiento y economía de la ciudad*, Ediciones Pirámide, Madrid, p. 232.

<sup>117</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local...*, Capítulo I. p. 32.

Por lo tanto, las principales funciones y los objetivos de una agencia de desarrollo para Huajuapán de León serán mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado para facilitar la localización de las empresas; promover y gestionar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales locales y regionales; promover nuevas actividades económicas y generación de ingresos; asesorar, informar y apoyar a micro y medianas empresas; coordinar políticas y estrategias de acción para impulsar las ventajas competitivas de la región; fomentar la cooperación empresarial y la participación de agentes locales en proyectos comunes; crear y difundir una imagen atractiva del territorio; investigar y promover la economía de la región; planificar el desarrollo regional; formar agentes de desarrollo; impulsar el financiamiento para el desarrollo; gestionar infraestructuras y servicios logísticos; asesorar a municipios; crear proyectos para fundaciones y clubes y ofrecer otros servicios técnicos para la localidad.

Un elemento esencial del financiamiento para la creación de la Agencia será contar con recursos del gobierno estatal, de los municipales y del sector empresarial. Una vez creada y en funcionamiento, la agencia podrá financiarse a sí misma vendiendo sus servicios a las empresas, a los ayuntamientos y a quienes los requieran.

La creación de la Agencia debe ser el resultado de un pacto y de un consenso entre los actores locales y regionales idealmente basado en la confianza, al tiempo que, para asegurar su continuidad y el desempeño de sus tareas en materia de planeación estratégica, se sugiere una reforma legal por medio del cual quede establecido que, más allá del periodo propio de cada administración municipal, esté garantizada dicha planeación en términos de su aplicación y continuidad, así como garantizadas la instrumentación de las políticas públicas correspondientes. En igual forma, el cabildo de la ciudad deberá legislar el funcionamiento autónomo de la Agencia con respecto al ayuntamiento, pero en convenio con éste, de manera que será imperativa la creación de un servicio profesional de carrera municipal para profesionalizar a quienes ofrecerán sus servicios en la Agencia y así contribuyan a generar certidumbre y confianza en beneficio de la propia Agencia, al margen y más allá de posturas partidistas.

Por otra parte, la Agencia deberá contar con un Comité de Apoyo para conducir el proceso de su diseño y constitución, ello con el fin de acordar conformación y objetivos e iniciar su constitución o implementación formal mediante el establecimiento de un marco jurídico en el que se establezcan Junta Directiva, consejo consultivo, apoyo técnico, estatutos, Asamblea General, plan de acción, etcétera.

El Comité de Apoyo deberá estar formado por personas con probada capacidad y profesionalismo y que además estén comprometidas con la ciudad y la región; así, por ejemplo, la autoridad municipal en turno, el rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca y los representantes del empresariado, del gobierno estatal y de la sociedad civil. Tal y como lo señala Antonio Vázquez Vaquero:

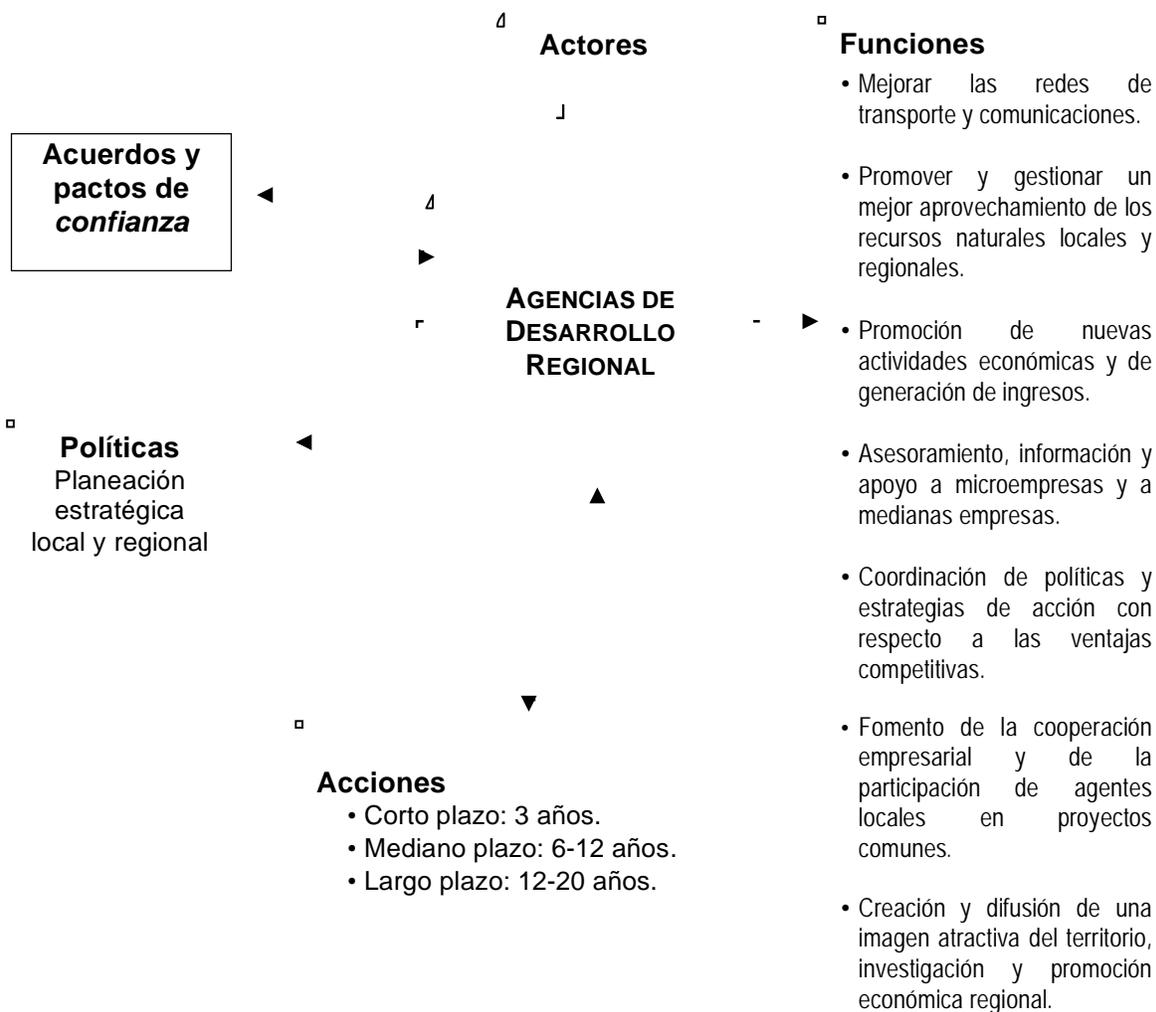
*El desarrollo es un fenómeno fuertemente localizado, que se debe planificar, organizar y gestionar participativamente desde cada unidad territorial con un enfoque de planificación y gestión prospectiva, es decir, orientando concertadamente los esfuerzos hacia los factores claves para el desarrollo, teniendo como meta del conjunto de la sociedad el logro de determinados propósitos estructurales de desarrollo, concebidos compartidamente, para alcanzarlos en un horizonte de tiempo que trascienda más de un periodo de gobierno y en función de una visión de desarrollo.<sup>118</sup>*

Las acciones que instrumente la Agencia deberán estar sustentadas en el Plan Estratégico que desarrolle el Comité Directivo y dichas acciones deberán ser planeadas a corto, a mediano y a largo plazos, con base en la información y en el conjunto de los diversos datos duros que sustentan los planes de desarrollo y la aplicación de las políticas públicas correspondientes; ello con relación a los ámbitos económico, socio-demográfico y político-administrativo, contemplando los más diversos aspectos, en materia de trabajo, salud, vivienda, cultura, entre otros, y estableciendo el Comité los plazos de realización.

---

<sup>118</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local...*, Capítulo I, Ediciones Pirámide, p. 21.

**Figura 1.** Diagrama de Agencias de Desarrollo Regional.



Si bien en este documento se propone un modelo genérico para diseñar y poner en práctica una Agencia de Desarrollo Regional (ADR) se utiliza a la ciudad de Huajuapán de León como estudio de caso por ser la cabecera de la región de la Mixteca, una zona con una considerable diversidad regional y donde existen retos mayúsculos en temas de desarrollo económico. Por ejemplo, el Censo Económico 2014 del INEGI confirman la escasa actividad económica que ocurre en Huajuapán toda vez que la región aporta el 2 por ciento del valor agregado censal bruto estatal no obstante que está entre las cinco principales economías del estado y tiene la sexta población más numerosa de la entidad. Es el polo de comercio minorista y mayorista de la región, asimismo en esta ciudad se asientan los principales proveedores de mercancías y servicios de la zona. Por ello, la ciudad es susceptible de convertirse en un polo de desarrollo de la región si se

toma en cuenta que Huajuapán tiene importantes ventajas competitivas pese a la escasa infraestructura y una importante aglomeración de población en pobreza extrema. La creación de una ADR tendría un impacto considerable en beneficio de la comunidad podría contribuir a la planificación de políticas públicas para mejorar el nivel de vida de los habitantes de Huajuapán.

#### **4.3.2 ACCIONES A CORTO PLAZO : TRES AÑOS Y A NIVEL LOCAL, MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN.**

**a) Estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio.** Para favorecer el desarrollo de las empresas en él asentadas, a fin de proporcionarles servicios financieros (capital de riesgo, fondos de garantía y aval para pequeñas empresas) y servicios fundamentales (como información sobre materias primas y tecnologías, asesoramiento tecnológico, capacitación empresarial, acceso a los mercados internacionales); y de tal manera robustecer a las de menor tamaño, para que puedan consolidarse y aun convertirse en grandes empresas.

La configuración del modelo de producción mediante una red de empresas es la columna vertebral de los sistemas productivos locales que se componen de redes internas en las que tienen lugar las relaciones de cooperación y competencia empresariales; en este sentido, la cooperación en el sistema productivo local se basa en el beneficio que proporciona a cada una de las empresas la combinación de esfuerzos para obtener economías de escala y reducir los costes de transacción.

A este propósito, la Agencia debe comportarse creativamente y desplegar la capacidad de aprendizaje de los agentes locales, por lo que debe contribuir a la creación de un ambiente propicio a la transformación y orientar las decisiones de inversión y, por tanto, la respuesta de los sistemas productivos locales a los desafíos de la competencia. La Agencia de desarrollo debe fomentar la formación de redes de empresas y organizaciones basadas en la confianza entre las partes y orientadas a alcanzar objetivos muy concretos.

**b) Formación y mejora de los recursos humanos.** Aspecto que debe ser considerado como parte de la estrategia de desarrollo de la Agencia y debe

estar basado en la mejora y en la maximización de la eficiencia y la competitividad local por medio de la formación de la mano de obra. La educación es uno de los principales determinantes de la productividad, ya que permite a los individuos acceder a mayores conocimientos técnicos y a una mayor habilidad para procesar información y tomar decisiones.

Además, la educación y capacitación mejora su capacidad para adaptarse a los cambios tecnológicos, lo que es indicativo de una interacción entre formación y progreso técnico. La existencia de la mano de obra con una formación adecuada estimula la innovación y el progreso tecnológico. Las nuevas estrategias de desarrollo regional habitualmente incluyen un conjunto de acciones diversas, dirigidas a mejorar la calidad de sus recursos humanos.

**c) Promoción de servicios a las empresas.** Los servicios a empresas abarcan una diversidad de actividades; por ejemplo: servicios informáticos; actividades de investigación y desarrollo tecnológico; consultoría y asesoramiento jurídico o contable; auditoría; control de calidad; arquitectura e ingeniería; promoción y apoyo a la exportación; ensayos y análisis técnicos; publicidad y marketing, etcétera. La existencia de una buena dotación de este tipo de servicios en una región determinada permite a las empresas trabajar en mejores condiciones de eficiencia y competitividad. De aquí se deduce que las acciones regionales dirigidas a fomentar los servicios a empresas, contribuyen a crear las condiciones estructurales necesarias para el crecimiento económico.

**d) Fomento del capital social.** La política regional aquí planteada considera al capital social como uno de los principales, si no es que el instrumento de política económica de mayor importancia, que comprende a los restantes instrumentos de política regional (capital humano, físico y tecnológico) y que refuerza los beneficios de la inversión en capital. El capital social se basa en la riqueza y trascendencia que de suyo suponen las relaciones personales y las redes sociales. En este sentido, los valores compartidos y la empatía generada entre las personas cuando interactúan facilitan la acción colectiva y la cooperación y propician el desarrollo de la confianza entre individuos y grupos, lo que constituye no sólo el fundamento de la sociedad, sino también el de su bienestar socioeconómico.

El consenso y la confianza entre las organizaciones y entre los individuos pueden construirse, porque no se trata de activos socioculturales que sólo sean características intrínsecas y exclusivamente propias de unas regiones y no de otras. Por el contrario, la confianza es un activo elemento de cultivo y de fortalecimiento en cualquier sociedad, mediante condiciones propicias.

- e) Transformar el pensamiento de la ciudadanía.** Meta sustantiva del plan estratégico, en virtud de la cual la Agencia debe impulsar un conjunto de estrategias y acciones concretas que propicien un cambio de cultura, orientado al cultivo de perspectivas y valores vinculados a la autogestión, la responsabilidad, la solidaridad y la colaboración, entre otros. Pues sólo de esta manera será posible erradicar la convicción prevaleciente en la mayoría de los ciudadanos, en el sentido de que el gobierno es, en primera y última instancia, el responsable único y principal de su desarrollo. Al respecto es preciso que la sociedad trascienda dicha concepción, propia de una cultura paternalista y que, por el contrario, individuos y comunidad asuman en sus actitudes y conducta que la comunidad es actora responsable y fundamental de su propio desarrollo y que éste puede ser alcanzado si despliega sus potencialidades y capacidades.

#### **4.3.3 ACCIONES A MEDIANO PLAZO : DE SEIS A DOCE AÑOS Y A NIVEL REGIONAL, LA MIXTECA OAXAQUEÑA.**

- a) Atracción de inversiones.** Uno de los problemas que aquejan a la ciudad de Huajuapán de León es su bajo perfil y poca capacidad para atraer inversiones directas, por lo que es preciso establecer estrategias y programas basados en incentivos locales de carácter financiero y fiscal, orientados a estimular las actividades empresariales; ello por medio del desarrollo de nuevos proyectos y de la expansión y/ o mejora de las empresas ya existentes, con base en incentivos diversos, como subvenciones de capital, subvenciones de intereses, bonificaciones fiscales y subvenciones al empleo, entre otros estímulos posibles.
- b) Innovación y desarrollo tecnológicos.** Las innovaciones en los procesos productivos y las relacionadas con los productos permiten incrementar los

niveles de productividad y competitividad de las empresas. Las primeras porque posibilitan reducir costos y/o mejorar la calidad de la producción; y las segundas, porque facilitan su adaptación a las exigencias de la demanda y la captación de nuevos mercados. En consecuencia, la actividad innovadora es un elemento clave para el crecimiento económico, por lo que la nueva política regional debe incluir entre sus instrumentos aquéllos dirigidos a fomentar el impulso y la difusión del progreso tecnológico.<sup>119</sup> En este contexto, la Agencia debe orientar las acciones necesarias para crear una red de innovación formada por las empresas y los centros de investigación, en este caso la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM), que participa en la creación y adaptación de tecnologías.

Al respecto hay que señalar el papel desempeñado por la UTM en el marco de la estructura científica local, como centro de actividades de investigación, educación y formación, así como la necesidad de una estrecha relación entre las empresas y los centros universitarios. Como parte del conjunto de los instrumentos con que las agencias pretenden contribuir a crear un sistema productivo moderno, competitivo, diversificado y flexible, está el apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico. Dicho apoyo ha de comprender un conjunto de acciones, entre ellas orientar y catalizar esfuerzos de forma sistemática en el terreno de la investigación, contribuyendo al proceso de modernización y renovación tecnológica que requiere cada ámbito geográfico; ello por medio de la integración de medidas financieras (subvenciones a fondo perdido, préstamos directos, subsidios de tipos de interés y participaciones en capital) con otras relativas a la información, en un sentido amplio. Así como el desarrollo de actividades formativas de apoyo a la gestión empresarial y, desde luego, el impulso a las infraestructuras (parques científicos y tecnológicos, centros empresariales y de innovación, institutos tecnológicos, etcétera).

---

<sup>119</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993, pág. 21.

#### **4.3.4 ACCIONES A LARGO PLAZO: DE DOCE A VEINTE AÑOS Y A NIVEL REGIONAL, LA MIXTECA OAXAQUEÑA Y LA POBLANA**

##### **a) Estrategia de desarrollo basada en agrupamientos industriales (*clusters*).**

Para diseñar una estrategia de desarrollo regional de este tipo, el primer paso es utilizar el marco analítico que ofrece la teoría de los *clusters* a fin de describir y analizar la economía regional y detectar los *clusters* ya existentes. En tal sentido, un aspecto básico de la estrategia basada en los *clusters* radica en el hecho de que, en lugar de orientar estrategias y acciones orientadas al desarrollo de empresas individuales, éstas deben dirigirse a grupos de empresas locales pertenecientes a sectores diferentes pero relacionados entre sí; de tal forma que, por ejemplo, las acciones relativas al desarrollo de infraestructuras, servicios de información, transferencia de tecnología y formación de los trabajadores estén dirigidas a satisfacer las necesidades específicas del *cluster* o de los *clusters* regionales.<sup>120</sup>

A grandes rasgos hemos descrito la estrategia de desarrollo que se propone con base en la materialización de un pacto entre el sector público, privado y social, en el cual el sector público aporte recursos para detonar procesos de desarrollo en la región, en tanto que los sectores social y privado conduzcan este proceso y aporten complementariamente sus propias capacidades e inversiones, asegurando con ello un proceso de desarrollo regional integral y sustentable. El éxito de la Agencia residirá en generar confianza y certidumbre entre los inversionistas privados y las organizaciones civiles, ya que dichos actores locales no estarán dispuestos a incursionar en una estrategia gubernamental de corto plazo o en la que no confíen. Por lo general, los empresarios y las organizaciones civiles comprometen sus recursos humanos y financieros sólo en caso de que exista la certidumbre de que los relevos de los servidores públicos en el gobierno municipal, estatal o federal, no alteren la estrategia misma y, por el contrario, se comprometan a consolidarla.

---

<sup>120</sup> Argüelles Vélez, Margarita y Carmen Benavides González, *Economía y política regional*, Dela Publicaciones Universitarias, Madrid, 2011, pp. 97-98.

## 5. CONCLUSIONES

La ciudad produce, gestiona y vende bienes y servicios y, por tanto, se comporta como una organización productiva y de intercambio en continua transformación, que asimismo cuenta con fortalezas y debilidades y que se relaciona con un entorno y con mercados que a su vez cambian, ofrecen oportunidades y encarnan amenazas. Así, a quienes estudian el fenómeno del desarrollo corresponde concebir a la ciudad como una organización que continuamente debe evaluar sus fortalezas y debilidades, a fin de definir las estrategias que le permitan alcanzar metas y objetivos en los ámbitos y en las cuestiones de interés de los ciudadanos en general y de quienes entre éstos desarrollan actividades empresariales.<sup>121</sup>

Precisamente este es el objetivo de plantear en el presente ensayo el análisis y la propuesta de un instrumento y de un conjunto de estrategias y acciones para impulsar el desarrollo de Huajuapán de León y el del ámbito regional en el que se enclava.

Novedoso instrumento de gestión y de promoción del desarrollo local en nuestro país y en el estado de Oaxaca, por sus características una agencia regional de desarrollo debe tener fines empresariales y proveer asistencia técnica, información, capacitación y ayuda al financiamiento de las actividades de las empresas. Pero asimismo es necesario diferenciarla de otras entidades de fomento del desarrollo local, en la medida en que su concepción y enfoque suponen una gestión y una definición de políticas consensuadas entre gobierno y empresas, sentando las bases de una visión renovada del desarrollo endógeno; ello con base en el establecimiento de vínculos múltiples basados en la confianza y en la colaboración entre las instituciones que constituyen el tipo de redes que caracterizan al desarrollo local.

La creación y el funcionamiento de una agencia de desarrollo es una tarea compleja que no se resuelve meramente mediante su diseño y puesta en activo, pues requieren un vasto proceso de construcción que implica desplegar esfuerzos en el largo plazo y superar una visión limitada y estática del desarrollo; trascender

---

<sup>121</sup> Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local. Planeamiento y economía de la ciudad*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993, pp.82-83.

una visión que sólo contempla la importancia de las infraestructuras y de las inversiones (que para tal efecto son condiciones necesarias, pero sin duda insuficientes) y que no reconoce la importancia de la organización, de las capacidades institucionales y del liderazgo emprendedor de los responsables institucionales del municipio, la región, la subregión o la entidad territorial y político-administrativa de que se trate, como elementos capitales para impulsar el desarrollo.

Complementariamente es esencial contar con un enfoque de desarrollo territorial de avanzada que guíe clara y eficazmente la misión de la agencia. Así, en su concepción de sistema regional abierto, a varios niveles el desarrollo del territorio requiere de asociaciones con base en políticas de apoyo a sus actores y a sus empresas para que alcancen mejores desempeños productivos mediante la movilización de capitales endógenos. Las empresas necesitan una base de inserción territorial que responda a una visión concretada en proyectos de desarrollo que establezcan las pautas de inversiones necesarias y de los esfuerzos que los distintos actores deben llevar a cabo para constituir un entorno innovador. Asimismo, la concepción de un proyecto estratégico y la convicción de que las empresas y las regiones necesitan un proyecto de carácter estructural para estimular la cooperación y competir exitosamente, define uno de los papeles más importantes de los gobiernos locales: el de promocionar, estimular e incentivar el desarrollo territorial.

El uso de redes que permitan el intercambio de información, de conocimientos y de los «saber cómo» y el desarrollo de capacidades para resolver problemas regionales de forma conjunta, a dicha escala territorial, supone un cambio en la política de desarrollo de las regiones, en sintonía con los nuevos planteamientos de agrupamientos industriales o *clusters* y sistemas regionales de innovación. En consonancia, las actividades desempeñadas por las agencias de desarrollo en el ámbito internacional han ido evolucionando, de modo que, además de su papel tradicional de oferentes directas de servicios, cada vez en mayor grado desarrollan una función dinamizadora para fomentar la creación del tipo de redes de que ha mencionado. Para ello es fundamental la existencia de un clima de confianza entre entes públicos y privados regionales, que ha de ser fortalecido por medio de la generación y la consolidación de capital social.

En el mismo sentido, las agencias deben complementar sus políticas más ortodoxas de desarrollo económico con otras medidas, más centradas en el desarrollo del capital social, de manera que, sujetas de fomento, pueden sumar redes y relaciones de carácter informal. Así, la ADR que se propone debe diseñar estrategias que combinen programas de apoyo tradicionales (infraestructuras industriales y tecnológicas, transferencia y difusión de tecnologías, educación y formación, desarrollo empresarial, etcétera) con la construcción de capital social; es decir, con la promoción de asociaciones empresariales, la creación y el fomento de la participación de redes y los intercambios laborales y culturales.

A este propósito es preciso señalar que las estructuras familiares, la cultura y los valores locales determinan los procesos de desarrollo local y son condición necesaria para la consolidación de tales procesos. De hecho, en términos históricos la familia ha contribuido de forma singular al surgimiento y al desarrollo de las empresas y al funcionamiento de la sociedad y de la economía a nivel local, al canalizar recursos humanos, empresariales y financieros a buena parte de los proyectos productivos. Así, en los procesos de desarrollo local los valores sociales desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema productivo.

En igual forma, los procesos exitosos de desarrollo han incluido políticas caracterizadas por la prudente protección de la planta productiva y por una selectiva liberalización comercial, así como por un claro papel del Estado en el desarrollo económico y social que, por una parte, no cancela las funciones primordiales del mercado y, por otra, enfrenta las exigencias de un desarrollo sostenido de largo plazo que el mercado por sí solo no resuelve automáticamente. En el mismo sentido y como parte de las obligadas tareas del Estado, lograr un crecimiento económico que conserve y enriquezca en lugar de destruir las bases naturales en las que inevitablemente se asienta la actividad humana, constituye un parámetro y un objetivo esencial de una estrategia consistente de desarrollo sustentable, como imperativo de nuestro tiempo. Hoy la degradación ambiental es realidad en prácticamente todas las regiones de nuestro país, alcanzando en muchas de ellas signos de gravedad que afectan nuestros recursos naturales y, por tanto, las potencialidades del desarrollo económico nacional y la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos. Razón por la que el Estado debe asumir

plenamente sus responsabilidades, normando y vigilando la utilización racional de los recursos naturales y el mejoramiento ambiental.

En el marco de los procesos de descentralización, los municipios, por su parte, no sólo han asumido nuevas responsabilidades, sino también una nueva institucionalidad jurídica vinculada a la promoción del desarrollo de lo local y del bienestar de la ciudadanía arraigada en cada comunidad local. Así pues, por definición el desarrollo local constituye un proceso de transformación de la sociedad a esa escala, caracterizado por la expansión de la capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad y de los ingresos por persona, así como por la democratización en la toma de decisiones y del poder en general. Todo ello orientado prioritariamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de las comunidades locales.

Como organismos del gobierno local, en primera instancia los municipios son legítimos responsables de funciones vitales de interés inmediato para la comunidad, sin las cuales sería difícil impulsar su desarrollo y bienestar. Al mismo tiempo, en determinadas circunstancias las funciones de los municipios pueden incrementarse aprovechando adecuadamente su legitimidad y poder de convocatoria, a fin de incorporar a otros actores y sectores sociales como elementos necesariamente involucrados en los procesos de desarrollo local. En este sentido, el desarrollo de lo local constituye el escenario propicio para la gestión asociada y la generación de acciones participativas, al tiempo que el propio desarrollo local sería el resultado de la gestión asociada.

A su vez, los procesos de gestión asociada implican —por lo menos en el caso de las ADR— un modelo de prácticas inéditas en el país que previsiblemente crearían un espacio de articulación entre los ciudadanos y los gobernantes, tendientes a superar la tradicional relación Estado-sociedad, por lo general permeada por enfrentamientos políticos e ideológicos y por concepciones incluso radicalmente distintas en torno a los modelos de acción para promover el desarrollo y sus problemas. Ese espacio, considerado propicio para el diálogo que ciertamente se ve acompañado por la presión y la negociación — junto con la existencia de una estructura normativa que privilegia la pluralidad, los consensos y las mezclas de decisiones grupales— haría sustentable en el largo plazo las iniciativas de gestión asociada y de desarrollo local. Así, en el marco de las

iniciativas del desarrollo local, gobierno y sociedad se complementan, los ciudadanos y las comunidades conforman el recurso humano de los municipios y asumen papeles crecientemente relevantes en las actividades de gestión del desarrollo; proceso que por otro lado concurre a profundizar la democratización de la toma de decisiones.

Las propuestas de gestión asociada en contextos locales tienden a romper con el modelo tradicional de participación formal y a asegurar la participación real de los ciudadanos en los procesos decisivos. En los municipios es más viable que el componente participativo trascienda las instancias meramente discursivas de adhesión política y se instale en el campo de la acción, ya que en las instancias locales la base de poder de alcaldes y funcionarios municipales está formada en gran medida por el componente de su relación personal con los ciudadanos. En tal sentido las prácticas participativas en ámbitos locales constituyen espacios propicios para el fortalecimiento de los actores más débiles, posibilitando su desarrollo y reduciendo la desigualdad entre actores y sectores respecto a la toma de decisiones.

Participación y desarrollo constituyen dimensiones estrechamente relacionadas. Las propuestas de desarrollo local crean la posibilidad de fortalecer el contexto de la participación, especialmente si se toma en cuenta la existencia de voluntades políticas que privilegian las alianzas y los consensos en el contexto geográfico de los municipios. El escenario participativo que hace posible la gestión asociada para el desarrollo define una metodología particular que integra visiones e intereses contrapuestos en acuerdos, negociaciones y concertaciones, en la que el diseño de estrategias y acciones conjuntas definen modelos de gestión y asociados. En este sentido, el planteamiento de gestión asociada ofrece un nuevo modelo de relaciones en el ámbito público, orientado a generar espacios de articulación en los que la diversidad de actores involucrados e interesados encara la complejidad de los problemas en forma intersectorial y participativa. Así, las propuestas participativas de gestión asociada apuntan a trabajar la complejidad y la conflictividad que caracterizan al espacio público y de ahí que la gestión asociada como un ámbito de articulación defina el diseño de decisiones integrales por medio de acuerdos.

También es preciso subrayar que la gestión asociada como componente del desarrollo local para promover estrategias y mecanismos orientados a satisfacer las necesidades básicas de la población, no debe ser considerada como el mero diseño de un simple programa, sino como un espacio de articulación que promueve la intervención del conjunto de los actores sociales: vecinos, gobernantes, cámaras empresarias, cooperativas, Iglesias, ONG's, ciudadanos en general, entre otros, involucrados en un solo objetivo y una sola tarea: desarrollar los recursos y las estrategias necesarias para emprender los cambios que la comunidad requiere.

La salud y la alimentación, el trabajo y la producción pueden incrementarse bajo la lógica de la acción colectiva y consensuada de las prácticas asociativas, en virtud de la cual las voluntades y la agregación de intereses del conjunto de los actores son potenciados. En ese sentido, además de suponer un cambio de paradigma en la gestión de la solución de los problemas sociales, hablar de gestión asociada asimismo significa una nueva forma de encarar las relaciones entre las personas, los grupos y las instituciones: como una red social de gestión asociada suficientemente consolidada en torno a proyectos integrales que abordan la solución de los problemas en forma participativa y democrática.

En suma, las instancias participativas de gestión asociada sugieren que, más allá de la decisión política de los gobiernos locales, el desarrollo local requiere la voluntad política de asociarse y de la puesta en activo de un conjunto de prácticas asociativas, de una cultura de la participación que se fundamente en el respeto a la diversidad y la diferencia, mediante la incorporación de una mecánica abierta y pluralista en la que el diálogo y el debate constantes han de ser los instrumentos que propicien los acuerdos y consensos y, a su vez, las estrategias innovadoras que consolidan y fortalecen las potencialidades del desarrollo local.

Una última reflexión. En México las comunidades en las regiones y sus estudiosos deben aprovechar el constante cambio social para iniciar un sano ejercicio de reflexión sobre las políticas regionales: una reflexión objetiva y propositiva para elaborar proyectos de desarrollo regional que, en articulación con un gran proyecto nacional, se traduzcan en el logro de las metas y los ideales de un país que genere las condiciones concretas para transitar a un modelo regional.

A un modelo que realmente incorpore las características particulares de cada región en un todo integrado, más equitativo y con mayores equilibrios entre las regiones, los estados y los municipios más desarrollados y los que aún presentan mayores rezagos.

Parte sustantiva de tal reflexión debe ser llevada a cabo por las instituciones de educación superior, pues en ellas se discuten, analizan y generan los principales debates en torno al desarrollo de las regiones del país en espacios críticos que suele ser más participativos y democráticos; espacios en los que deben entrar en juego ideas, argumentos y teorías en un ejercicio por naturaleza reflexivo que debe legitimarse por medio de la lógica conceptual y la consistencia argumental de las posiciones sustentadas, al margen de intereses individuales y de grupo.

Por sus objetivos, su diseño y su funcionamiento, las agencias de desarrollo regional deben impulsar el desarrollo de la región en su conjunto, facilitar la concurrencia de acciones y ayudar a una fiscalización meticulosa de los recursos. De suerte que la competencia internacional que enfrentan las regiones como resultado de la apertura comercial, la búsqueda de mecanismos de control para una mejor aplicación de los recursos públicos y la rearticulación de los programas gubernamentales exigen nuevas formas de pensar la gestión pública.

En suma, los cambios que requiere la Nación exigen el convencimiento de la sociedad y de los poderes públicos, sustentado en razones y argumentos. En el mismo sentido, las decisiones públicas apelan a un amplio debate y respaldo social, no sólo por su necesaria legitimación, sino además porque dicha participación enriquece la sustancia y el compromiso del cumplimiento de las políticas públicas. Es evidente que ceder la iniciativa y la responsabilidad del desarrollo nacional a actores externos por medio de la apertura comercial y de la recepción de inversiones foráneas por sí mismas no ha producido ni producirá una dinámica de desarrollo del país; razón por la cual las políticas de desarrollo nacional deben tener un alcance integral, estar sustentadas en los mandatos constitucionales y responder de manera eficaz a las demandas de la sociedad. En sus términos y alcances a ello pretende contribuir lo que ha sido motivo de reflexión y de propuesta en el presente ensayo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco, *Política económica local*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.
- Argüelles Vélez, Margarita y Carmen Benavides González, *Economía y política regional*, Delta Publicaciones Universitarias, Madrid, 2011.
- Asuad, Normand, Luis Quintana y Roberto Ramírez Hernández, “Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020”, en *Políticas de desarrollo regional. Agenda para el desarrollo*, Vol.13, Cámara de Diputados / UNAM / Miguel Ángel Porrúa editor, México, 2007.
- Ayala Espino, José, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
- Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía UNAM / Editorial Esfinge, México, 2001.
- Banco Mundial, “Estrategia de desarrollo de los estados del Sur de México”, Volumen 1, Septiembre del 2003.
- Bassols Batalla, Ángel. “Investigaciones urbanas y regionales de México. ¿Para conocer o transformar una realidad?”, en Humberto Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 1999.
- Bazdresch Carlos y David Mayer, “Hacia un consenso para el crecimiento económico de México”, en *Economía*, UNAM, Vol. 3, Número 8, mayo-agosto, México, 2006.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, Paidós, Barcelona, 2006.
- Boisier, Sergio, *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando*, en Madoery, Oscar y Antonio Vázquez Barquero, (eds.), *Transformaciones globales, instituciones políticas y desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2000.
- Cárdenas, Enrique (compilador), *Historia económica de México*. Vol. 3, No. 64, Lecturas del Trimestre Económico, FCE, México, 1992.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica de México, 1950-1994*, El Colegio de México / FCE, México, 1996.

- Cárdenas Gracia, Jaime y Mauricio Farah Gebara, "Comentario al Artículo 115 Constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.
- CONEVAL, Datos correspondientes a la medición multidimensional de la pobreza por municipio en la Región Mixteca de Oaxaca, correspondientes al 2010. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 2005.
- Datos de la regiduría de Educación del H. Ayuntamiento de Huajuapán de León, consultados el día 19 de mayo de 2009.
- Dávila, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Lévy, "El Sur también existe. Un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía mexicana*, nueva época, volumen XI, Número 2, segundo semestre del 2002, México.
- Delgadillo Macías, Javier, "Planeación regional y ordenamiento territorial en México", en *Primer Foro de Desarrollo Regional*, Senado de la República / Cámara de Diputados / CONAGO / PNUD/ IIEc-UNAM / UAM, México: 2007.
- Ferreira, Héctor, Construir las Regiones, por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México, Integración Editorial, México, 2005.
- Gasca Zamora, José, Geografía Regional, la región, la regionalización el desarrollo regional en México, Editorial UNAM, 2009
- Gilpin, Robert, "The State and Economic Development", en *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, 2001.
- Haddad, Paulo Roberto, "Os Impactos do Novo Ciclo sobre os Desequilíbrios Regionais", en Joao Paulo Dos Reis Velloso (coordinador), *O Real, o Crescimento e as Reformas*, José Olympio editor, Porto Alegre, 1999.
- Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and political Change*, Edward Elgar Publishing, Londres, 2000.
- Kooiman J. Finding, "Speculation and Recommendations", en J. Finding Kooiman, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.
- Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal. Un estudio preliminar del municipio libre*, Trillas, México, 2007.

- Pipitone, Ugo, *La salida del atraso. Un estudio comparativo*, CIDE / FCE, México, 1994.
- Pipitone, Ugo, *Modernidad congelada. Un estudio de Oaxaca, Kerala y Sicilia*, CIDE, México, 2011.
- Plan de Desarrollo Municipal 2008-2010*, Huajuapán de León, Oaxaca.
- Polèse, Mario, *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Libro Universitario Regional, Cartago, Costa Rica, 1998.
- Prats, Joan, “Qué es la gobernanza?”, en *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, Edición 17, Barcelona, febrero del 2005.
- Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez, *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- Ruiz Durán, Clemente, *Dimensión territorial del desarrollo económico de México*, UNAM, México, 2005.
- Sistema de Administración de Agua Potable y Alcantarillado de Huajuapán de León.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2003.
- Universidad Tecnológica de la Mixteca, *Estudios sobre el subsuelo*, 18 de mayo de 2009.
- Vallès, Josep M., *Ciencia política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007.
- Vázquez Barquero, Antonio, *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.
- Vázquez Barquero, Antonio, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Bosch Editor, Barcelona, 2005.
- Vázquez Barquero, Antonio, *Red de apoyo al desarrollo comarcal*, Córdoba, España (sin editorial y sin año de publicación).
- Videgaray, Luis . El desafío de elevar nuestro crecimiento. Reforma digital [en línea] 26 de mayo de 2014. [fecha de consulta: 20 agosto 2015]. Disponible en
- Vilalta, Carlos, “Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020” en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coordinadores), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México*, Tomo II, El Colegio de México, México, 2010.

## **PÁGINAS WEB**

Advance Estimate of GDP for the First Quarter of 2015 (29.04.15) Recuperado el 7 de agosto de 2015 <https://www.whitehouse.gov/blog/2014/05/29/second-estimate-gdp-first-quarter-2014>

Asociación Española de Agencias de Desarrollo Regional.

<http://www.foroadr.es/laasociacion/grupotrabajo.htm>

Banco de México, Informe anual 1993, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx), consultado el 23 de abril de 2009.

Caída del petróleo pone en riesgo la economía mexicana (13.10.14) Recuperado el 7 de agosto de 2015 [http://www.milenio.com/negocios/Caida-petroleo-riesgo-economia-mexicana\\_0\\_389961022.html](http://www.milenio.com/negocios/Caida-petroleo-riesgo-economia-mexicana_0_389961022.html)

Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca.

<http://cereooax.org.mx/inicio/> consultado el día 27 de marzo de 2010.

Consulta en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010. [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

En julio, producción petrolera cae 5% (04.08.15) Recuperado el 9 de agosto de 2015. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/en-julio-produccion-petrolera-cae.html>

Encuesta Nacional de Adicciones 2011 (S.F.) Recuperado el 10 de septiembre de 2014 [www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA\\_2011\\_DROGAS\\_ILICITAS\\_.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf)

England's Regional Development, consultado el 30 de marzo del 2010 en [www.englandsrdas.com](http://www.englandsrdas.com).

“Global Status Report on alcohol and health 2014” (s.f.), Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 10 de septiembre de 2014 [www.who.int/iris/bitstream/10665/112736/1/9789240692763\\_eng.pdf](http://www.who.int/iris/bitstream/10665/112736/1/9789240692763_eng.pdf)

Los precios del petróleo caerán más y podrían romper el piso de los 30 dólares: analistas (06.08.15) Recuperado el 9 de agosto de 2015. <http://www.sinembargo.mx/06-08-2015/1439530>

México baja dependencia de ingresos petroleros de 40% a 16% en 3 años (10.06.15) Recuperado el 9 de agosto de 2015 <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20150610/1038207240.html>

OCDE, Best Practices in Local Development 2001, consultado el 30 de marzo del 2010 en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/innovating/pacts/pdf/leed\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf)

Second Estimate of GDP for the First Quarter of 2014 (29.05.14) Recuperado el 7 de agosto de 2015