

2ej  
140

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE ECONOMIA



ANALISIS CRITICO DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL  
EL CASO DEL ESTADO DE OAXACA. PERIODO 1980-1988.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO  
DE LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A:  
PERFECTO FERNANDO RAMIREZ ROMERO

DIRECTOR DE TESIS  
DR. JAIME M. ZURITA C.

MEXICO, D. F.

**FALLA DE ORIGEN**

1989



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.



# INDICE GENERAL

| CODIGO | CONTENIDO   | P.P.  |
|--------|---|-------|
| (I)    | (II)  | (III) |
|        | ANALISIS CRITICO DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL. EL CASO ---<br>DEL ESTADO DE OAXACA. PERIODO 1980-1988. |       |
|        | No. de Tests: 76  |       |
| A)     | PROLOGO   | 4     |
| B)     | INTRODUCCION.   | 6     |
| 1      | CAPITULO I.-TEORIA DEL DESARROLLO   | 20    |
| 1.1:   | Teoría del crecimiento económico.   | 21    |
| 1.2.   | Teoría del desarrollo regional.   | 30    |
| 1.3.   | Concepción de polos de desarrollo.  | 41    |
| 1.4.   | Referencias.  | 46    |
| 2      | CAPITULO II.- DIAGNOSTICO.  | 47    |
| 2.1.   | Antecedentes de la política económica para el desarrollo regional.  | 48    |
| 2.2.   | Estrategia y plan de inversiones  | 51    |
|        | 2.2.1.- Dirección de las inversiones públicas en Oaxaca.  | 58    |
|        | 2.2.2.- Características y potencialidades regionales  | 60    |
| 2.3.   | Referencias.  | 87    |
| 3      | CAPITULO III.- POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO RELACIÓ<br>NADA CON EL DESARROLLO REGIONAL.           | 89    |
| 3.1.   | Política y estrategia del Estado Mexicano para el desarrollo regional.                                      | 91    |
| 3.2.   | Política y estrategia para el desarrollo regional en Oaxaca.  | 100   |
| 3.3.   | Los polos de desarrollo y desequilibrios regionales en Oaxaca.  | 101   |
|        | 3.3.1. Polo de desarrollo en el Istmo.  | 109   |
|        | 3.3.2. Polo de desarrollo en el Papaloapan.   | 113   |
|        | 3.3.3. Polo de desarrollo en la región de la Costa.   | 115   |



# INDICE GENERAL

| CODIGO<br>(A) | CONTENIDO<br>(B)  | P.P.<br>(C) |
|---------------|---|-------------|
| 4             | CAPITULO IV.- PERSPECTIVAS Y REPERCUSIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN OAXACA.                      | 128         |
| 4.1.          | Evaluación de la política económica para el desarrollo regional en Oaxaca en el período actual.   | 130         |
| 4.1.1.        | Logros alcanzados.  | 133         |
| 4.2.          | Repercusiones y alternativas para el desarrollo regional en Oaxaca.                               | 139         |
| 4.2.1.        | Perspectivas internas de financiamiento al desarrollo regional de Oaxaca en el período 1988-1992. | 146         |
| 4.3.          | Perspectivas de la política económica regional en Oaxaca.   | 151         |
| 4.4           | Referencias.  | 156         |
| C)            | RESUMEN Y CONCLUSIONES  | 157         |
| D)            | BIBLIOGRAFIA.   | 178         |
| E)            | ANEXOS  | 181         |

# FACULTAD DE ECONOMIA

SEMINARIO: ECONOMIA DE LA PRODUCCION.

## PROLOGO.—

FACULTAD DE ECONOMIA

SEMINARIO ECONOMIA DE LA PRODUCCION

# INTRODUCCION

FE-UNAM-1989-----

La presente investigación, está dirigida a analizar las políticas económicas de desarrollo regional, establecidas por el Estado Mexicano en los últimos ocho años, orientadas a solucionar los desequilibrios y desigualdades regionales, pero sobre todo el de la excesiva concentración en el Valle de México, que se agravó por los efectos de la crisis por la que atraviesa nuestro país y que azotó con mayor fuerza a las regiones y entidades que por mucho tiempo han estado al margen de las prioridades de desarrollo nacional.

El principal motivo de analizar estas medidas económicas se funda en la idea de que el establecimiento de polos de desarrollo sin la compatibilización de metas, políticas y acciones nacionales con las estatales, traen como consecuencia la agudización de las contradicciones, para dar origen a una estructura económica polarizada que afecta los diversos niveles: nacional, estatal y regional. Con mayor evidencia se observa esta heterogeneidad en entidades como Oaxaca, donde la incidencia de las políticas centrales en situaciones de atraso y de acumulación de problemas básicos del desarrollo, lejos de ser la solución, agudiza y hacen más pesado y complejo contrarrestar estos efectos negativos.

En este sentido, la misma investigación se centra en demostrar que las políticas regionales definidas a nivel central, han generado un desarrollo desequilibrado y que por tanto, en el caso del Estado de Oaxaca debe echarse mano de otras formas de conducir la dinamización económica, porque la acción uniforme de las estrategias centralistas, empujan a agravar la pro-

blemática de la entidad.

México, como país capitalista dependiente y subdesarrollado, es parte integrante del sistema capitalista mundial, en esa situación, sus decisiones sobre política económica no pueden darse aisladamente, sino en forma interdependiente con las políticas y estrategias económicas establecidas por los países desarrollados del planeta; así mismo, se encuentra sujeto a las leyes generales del desarrollo del capitalismo, lo que hace que se mantenga en conexión e interdependencia con los demás países capitalistas.

Inmerso en esta dinámica, nuestro país, no queda ajeno a los cambios y sobresaltos inherentes al propio sistema capitalista, pues esto es resultado de las relaciones sociales que se establecen y se está sujeto a cambios de los fenómenos, de cuantitativo a cualitativo así; tomando en cuenta, que todo proceso no únicamente tiene carácter evolucionista, sino también a saltos, encontramos que dentro de una formación capitalista, se alcanza el punto en que el desarrollo normal del sistema se interrumpe y se presentan -- las crisis, no como una ruptura de la normalidad capitalista, sino como un fenómeno inherente al movimiento de acumulación capitalista, consecuentemente, mientras la acumulación de capital se presenta como simple fenómeno cuantitativo, al desarrollarse se da un cambio cualitativo en su composición, al aumentarse el capital constante en mayor medida que el capital variable.

Por otra parte, las leyes dialécticas, nos señalan que todos los fenómenos de la naturaleza, así como los procesos sociales, llevan siempre implícit-

tas contradicciones internas, entre lo viejo y lo nuevo, entre lo que cada y se desarrolla; lo que impide un desarrollo armónico, porque se encuentra una constante lucha entre las partes contrarias.

En este contexto, las políticas y estrategias diseñadas en nuestro país con gran influencia exterior (F.M.I), no constituyen las medidas que solucionaren los problemas que ha generado la crisis económica por la que atraviesa, debido a que no se considera el largo plazo, precisamente, porque la velocidad de desarrollo de las contradicciones invalidan las políticas económicas que apuntan lograr esta meta, lo que ha originado implementar soluciones de momento, con el fin único de sostenimiento del propio sistema capitalista.

La intervención del Estado Mexicano dentro de la economía capitalista es cada vez mayor, su papel de rector, se fundamenta en la implementación de las políticas y estrategias económicas apegadas en teorías, técnicas y antecedentes económicos, y con la dirección que los grupos de poder imprimen a éstas.

En la conformación de la política económica en nuestro país, participan -- distintos grupos de poder, como son: los partidos políticos, los obreros -- organizados, empresarios agrupados, técnicos y profesionales, las empresas más grandes e importantes, los representantes de países extranjeros y organizaciones internacionales de carácter internacional, continental o regional. Los propósitos y metas planteadas por los grupos de mayor poder, son los que se llevan a cabo en el desarrollo de la política económica.

Esta forma de planificar el desarrollo, aterriza en los diferentes niveles de la economía mexicana, nacional, estatal y regional; las contradicciones que generan la definición y la conducción de estas políticas económicas, se materializarán en los desequilibrios económicos y sociales que se presenten a nivel estatal y regional. La estrategia de imprimir prioridades a la implantación de polos de desarrollo en nuestra economía, dirigidos a impulsar zonas con mayores recursos y posibilidades es una muestra del juego de las contradicciones internas del proceso, pues mientras por un lado se ha concentrado la riqueza, por otra se concentra la pobreza. La participación del Estado Mexicano, está dirigido a la conformación de planes de mediano plazo de cuatro a seis años, enfocados a resolver los problemas inherentes a la producción, consumo e inversión; al proceso de importaciones y exportaciones; al financiamiento del desarrollo, etc., intervención que ha generado la idea de estar influenciadas por las teorías neoliberales, que consideran al manejo de presupuesto la causa de los desequilibrios en la economía y en la sociedad.

La concepción monetarista del desarrollo, considera al dinero como el principal instrumento de la política económica. Esta idea, juzga que la crisis y sus expresiones como el desempleo y la inflación son sólo procesos irregulares y casuales, cuyas causas están vinculadas con la oscilación caótica del dinero, los que a su vez son generados por la manipulación del gobierno. El modelo monetarista, pues, se funda en la liberación de la economía mediante la exclusión de las interferencias que el estado y sindicatos ejercen sobre los circuitos económicos.

La investigación que se pretende realizar se justifica, tomando en cuenta-

que el proceso económico en que se encuentra inmerso nuestro país, evidencia cada vez más, cómo el establecimiento de políticas económicas desde la dinámica de un centralismo económico y político, han originado un desarrollo desigual tanto a nivel nacional como estatal y regional.

Los efectos de estas políticas económicas centrales, en estados como Oaxaca ha acentuado con mayor fuerza y acrecentado su atraso; mantener su vigencia significa de algún modo, alimentar un proceso que ha llevado a la economía oaxaqueña en particular, a estadios de deterioro económico por un lado, y a la concentración de la riqueza por el otro.

Analizar un período de ocho años, fue con la finalidad de tener una visión amplia que abarca un sexenio gubernamental completo y parte del actual, a fin de contar con un diagnóstico que reúna y proporcione elementos que puedan sustentar la idea de que a Oaxaca se le ha conducido con estrategias de política económica y social, orientadas a fortalecer a los sectores y regiones con mayores recursos y posibilidades de desarrollo, sin tomar en cuenta la problemática y necesidades de desarrollo regional y sectorial, - proceso que por naturaleza misma, ha venido posponiendo medidas económicas más ocrdes que logren equilibrar el desarrollo de la entidad.

El interés fundamental de la investigación se centra en identificar con claridad las estrategias de política económica establecidas en el país y su incidencia en la economía oaxaqueña, tomando como elemento principal a la inversión y su dirección en el desarrollo regional.

Se considera el período de 1980 a 1988, porque a nivel nacional se parte con medidas económicas que tratan de dar respuesta a la crisis económica que afronta nuestro país, cuya complejidad obliga a reestructurar los esquemas y modelos económicos y a cambiar las estrategias y políticas que evidenciaron su agotamiento. A nivel del estado de Oaxaca se inicia una nueva administración gubernamental diseñando políticas de desarrollo con características importantes, pues se le dió importancia y apoyo a los polos de desarrollo, con lo cual se dió vigencia a las políticas económicas-centrales, asentándose en consecuencia las desigualdades económicas en la entidad. Termina el período de la investigación con los primeros años de una nueva administración en el Estado, en el cual se observan cambios en las políticas y estrategias de desarrollo en la entidad en un momento en que la crisis económica hace más difícil las alternativas y soluciones en materia de desarrollo económico y social.

En este sentido, es importante descifrar la problemática que encara nuestra economía estatal, y encontrar respuesta a preguntas como las siguientes:

¿Cuáles han sido las políticas y estrategias que ha implementado el Estado Mexicano para el desarrollo regional?

¿Bajo que criterios se han establecido las políticas y estrategias económicas para el desarrollo regional?

¿Porque se sigue concentrando la inversión con marcada prioridad a los sectores y regiones más desarrolladas, rezagando más a grandes sectores y regiones del país?

¿Cuáles son los fundamentos en la asignación de recursos financieros para apoyar el desarrollo económico de las entidades federativas?

¿Cuál es el papel del Estado en esta canalización de recursos financieros, cuando ha implementado políticas de descentralización económica para propiciar el desarrollo de los estados?

¿Porqué el estado de Oaxaca a pesar de su aguda problemática económica no se ubica en las prioridades de las estrategias de política económica nacional?

¿Porqué en Oaxaca se persiste con la estrategia de los polos de desarrollo cuando por su atraso sólo agudiza la desigualdad económica de las regiones?

Con todo esto, me propongo alcanzar los siguientes objetivos:

- Analizar en el transcurso de 1980-1988, la evolución de las políticas económicas regionales y nacionales.
- Investigar y señalar la incidencia de las estrategias económicas de desarrollo regional en el estado de Oaxaca.
- Analizar las políticas económicas desarrolladas en el estado de Oaxaca, así como su impacto en el desarrollo regional.
- Señalar las opciones y alternativas viables que puedan contribuir a la solución de la problemática que plantea el desarrollo desigual regional de Oaxaca.

La hipótesis a comprobar, se centra fundamentalmente en la idea de que "la Política económica del Estado Mexicano, relacionada con el desarrollo regional, en Oaxaca ha propiciado la generación de polos de desarrollo y acentuado los desequilibrios y desigualdades regionales; si la política de la inversión pública se orientara al fomento de desarrollo de las regio

nes más atrasadas, mediante el incremento y eficiencia de la estructura — productiva para aprovechar los recursos naturales y humanos con que cuenta cada una, se podría lograr:

- Reducir los desequilibrios regionales, en el Estado
- Un desarrollo regional y estatal más equilibrado evitando además la concentración de infraestructura y riqueza.
- Un aprovechamiento integral de los recursos económicos y naturales, en consecuencia se establecieron las bases para la generación y distribu—ción más equitativa del ingreso,
- Una diversificación de las actividades económicas en el estado, redun—dando en un crecimiento económico progresivo y una mayor aportación al-PIB estatal y nacional.

La operacionalización de la Hipótesis es como sigue:

La política económica del Estado Mexicano, relacionada con el desarrollo — regional en Oaxaca, ha propiciado un desarrollo desigual, como resultado — de incompatibilidad de metas y acciones, entre el gobierno central y el es—tatal.

#### Vi

La política económica del Estado Mexicano relacionada con el desa—rrollo regional.

X<sub>1</sub> Análisis y evaluación de la — política económica del Estado Mexicano instrumentada para — el desarrollo regional.

#### Ud.

La inversión pública y los — programas implantados para — el desarrollo regional en — Oaxaca.

Y<sub>1</sub> Evaluación de la inversión pública para el desarrollo regional en Oaxaca.

Vi

X<sub>2</sub> Evaluación de las políticas de financiamiento para el desarrollo regional en Oaxaca.

X<sub>3</sub> Análisis y evaluación de las políticas actuales para el desarrollo regional en Oaxaca.

X<sub>4</sub> Perspectivas y repercusiones de las políticas del desarrollo regional en Oaxaca.

Ud.

Y<sub>2</sub> Evaluación de los programas y proyectos implantados para el desarrollo regional.

Y<sub>3</sub> Evaluación de los resultados de los programas para el desarrollo regional.

Y<sub>4</sub> Perspectivas de la inversión pública para el desarrollo regional.

Las relaciones que se efectúan entre las variables independientes y dependientes es como sigue:

X<sub>1</sub>Y<sub>1</sub>, Y<sub>2</sub>X<sub>2</sub>Y<sub>1</sub>, Y<sub>2</sub> y Y<sub>3</sub>X<sub>3</sub>Y<sub>3</sub> y Y<sub>4</sub>X<sub>4</sub>Y<sub>4</sub>

| ESTRATEGIA INDICADOR  | METODO                              | TECNICA    | INSTRUMENTO       | FUENTE   |
|---|-------------------------------------|------------|-------------------|--|
| X <sub>1</sub> Análisis y evolución de la política económica del Estado Mexicano instrumentada para el desarrollo regional. | Análisis y Síntesis, bibliográfica. | Documental | Ficha de trabajo. | Planes y programas de política económica del Estado Mexicano y del Estado de Oaxaca. |

| ESTRATEGIA INDICADOR  | METODO                               | TECNICA     | METODO              | FUENTE   |
|---|--------------------------------------|-------------|---------------------|--|
| X <sub>2</sub> Evaluación de las políticas de financiamiento para el desarrollo regional en Oaxaca.       | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | Planes y programas de política económica del Estado Mexicano y del Estado de Oaxaca. |
| X <sub>3</sub> Análisis y evaluación de las políticas actuales para el desarrollo regional en Oaxaca.     | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | "  |
| X <sub>4</sub> Perspectivas y repercusiones de las políticas del desarrollo regional en Oaxaca.           | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | "  |
| Y <sub>1</sub> Evaluación de la inversión pública para el desarrollo regional de Oaxaca.                  | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | Planes y programas de política económica del Estado Mexicano y del Estado de Oaxaca. |
| Y <sub>2</sub> Evaluación de los programas y proyectos implantados para el desarrollo regional en Oaxaca. | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | "  |
| Y <sub>3</sub> Evaluación de los programas para el desarrollo regional en Oaxaca.                         | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | "  |
| Y <sub>4</sub> Perspectivas de la inversión pública para el desarrollo regional en Oaxaca.                | Análisis y - síntesis bibliográfica. | Documental. | Ficha de - trabajo. | Diversa bibliografía.  |

Los temas que investigaré serán los siguientes:

- Teoría del desarrollo
- Diagnóstico
- Política del Estado Mexicano relacionada con el Desarrollo Regional.
- Perspectivas y repercusiones de Desarrollo Regional en Oaxaca
- Resumen y conclusiones

El calendario de ejecución de la investigación está condicionada por el desarrollo de las etapas del Seminario de Titulación, motivo por el cual los avances de la investigación se trataron de realizar de acuerdo al programa de actividades establecido en el "Proyecto Piloto Académico Regional de Titulación Oaxaca" aprobado por el Colegio de Economistas de Oaxaca y por la Facultad de Economía de la U.N.A.M. y que consistió en lo siguiente:

| ACTIVIDADES |   | TIEMPOS        |             | OBSERVACIONES                 |
|-------------|---|----------------|-------------|-------------------------------|
|             |   | PLAZO: 1988    |             |                               |
|             |   | DESDE          | HASTA       |                               |
| 1           | Curso de Metodología de las Ciencias Sociales | 15 de febrero. | 15 de abril | CLASES                        |
| 2           | Control de lecturas                           | 15 de febrero. | 15 de abril | 7                             |
| 3           | Diseño de investigación                       | Junio.         | Julio.      | 1                             |
| 4           | Proceso de investigación                      | Julio.         | Septiembre  | Concentración de información. |
| 5           | Capítulo 1 al 4                               | Septiembre     | Diciembre   | Revisión cada mes             |
| 6           | Elaboración de resúmenes y conclusiones       | Diciembre      | Diciembre   | -                             |
| 7           | Introducción e índice bibliográfico.          | Diciembre      | Diciembre   | Formalidades                  |
| 8           | Impresión.                                    | Diciembre      | Enero       | 1989                          |

## SINTESIS Y EXPLICACION DEL GUIÓN.

A continuación explico mi plan de investigación que consistirá en lo siguiente:

En el Capítulo I, Teoría del Desarrollo haré una explicación general sobre las concepciones teóricas que se han planteado en torno al desarrollo económico y social, del crecimiento económico y de desarrollo regional, así como su aplicación en las diferentes etapas del proceso de desarrollo y el grado de vigencia real en la planificación.

Del mismo modo, expondré apoyado en la mayor información posible, todo lo concerniente al concepto de "Estrategia", como parte integral de la planificación en las diversas etapas de la trayectoria del desarrollo. Por último, plantearé lo relacionado a lo que se entiende por "polos de desarrollo" como una estrategia de desarrollo económico y social.

En el Capítulo II, Diagnóstico (PC-T), se expondrá en primer lugar, los antecedentes de la política económica para el desarrollo regional, durante el período 1980-1988; se presentará una evaluación de las estrategias de financiamiento y de participación en la planeación del desarrollo regional para distinguir los principales instrumentos que han intervenido; así como el señalamiento de los canales que han operado para instrumentar y planificar el desarrollo.

Otro punto importante que se analizará en este capítulo, corresponde al señalamiento de los principales problemas coyunturales que ha presentado -

el desarrollo regional en Oaxaca, registrando las medidas que se han instrumentado para resolverlos.

El capítulo III, Política Económica del Estado Mexicano relacionada con el Desarrollo Regional, se hacen planteamientos sobre la orientación de la política y estrategias del Estado Mexicano para el desarrollo en general, apartando que nos proporcionará una visión concreta sobre el enfoque y dirección que han tenido en su momento, las políticas establecidas para desarrollar las regiones del país. En segundo lugar, se analizarán las políticas y estrategias para el desarrollo regional en Oaxaca, lo que llevará a reconocer la incidencia de los grandes líneas de política económica del centro en la implementación del desarrollo regional del Estado de Oaxaca. Finalmente, se concluirá el capítulo, con lo que significa la presencia de los polos de desarrollo y desequilibrios regionales en Oaxaca.

En el cuarto capítulo, Perspectivas y Repercusiones de Desarrollo Regional en Oaxaca, se evaluará la política económica para el desarrollo regional en Oaxaca durante el período actual (1987-1988), señalando las bases para su fundamento y los criterios sobre su dirección; aquí se marcarán los logros alcanzados.

El capítulo culminará señalando las repercusiones y planteando las alternativas para el desarrollo regional en Oaxaca. Se hará una exposición clara y concreta sobre las repercusiones en la economía estatal, se pondrán al ternativas de financiamiento para el desarrollo regional del estado de Oaxaca, en el período 1988-1992.

# CAPITULO N° I

NOMBRE: \_\_\_\_\_  
TEORIA DEL DESARROLLO  
\_\_\_\_\_

FE-UNAM-198\_9\_....

## CAPITULO 1.- TEORIA DEL DESARROLLO

## 1.1.- La teoría del crecimiento económico.

La teoría del crecimiento económico, da importancia a la connotación cuantitativa que conlleva al concepto en sí mismo. Sobre este aspecto han coincidido diversos analistas como el Profr. Kuznes que al respecto afirma que "el crecimiento económico es esencialmente un concepto cuantitativo",<sup>1</sup> y que por tanto, para lograr un progreso importante en el análisis sobre el crecimiento, es necesario tener presente este aspecto en la concepción y en su interpretación.

Paul A. Baran, relaciona esta característica con el ingreso por habitante pues al tratar el asunto afirma que, el crecimiento económico, es el incremento de la producción per cápita de bienes materiales en el transcurso del tiempo cuya característica principal es un cambio profundo, no solo de magnitud, sino también de la composición de la producción.<sup>2</sup>

Como se ve en esta posición, juega un papel importante la magnitud y la composición de la producción, como elementos fundamentales para medir el crecimiento económico, pero lo que ha logrado mayor unificación de criterios, es la aportación de la actividad económica al logro de planos más elevados de bienestar humano.

La mayoría de las teorías que versan sobre el crecimiento económico se encuentran fuertemente influenciadas por el funcionalismo y se fundamentan en una posición que no puede ser prueba cuantitativa decisiva y convenient-

te, de esto se han derivado una diversidad de medidas aceptadas, de las --  
cuales la que más se utiliza "es el ingreso nacional por persona".

Se sostiene que dada la constancia intemporal en las necesidades esenciales de los seres humanos, el incremento en el ingreso por persona nos propor--  
ciona un índice relativamente inequívoco de una mejoría del bienestar eco--  
nómico, pues por regla general pasan inadvertidos los cambios en la distri--  
bución interpersonal del ingreso. En parte, porque ponen de manifiesto la--  
opinión de que no puede confiarse en que los cambios en la distribución del  
ingreso causen grandes modificaciones en el bienestar colectivo a largo --  
plazo; y también refleja, en parte, la interpretación de incrementos en el  
ingreso nacional per cápita, que indican aumentos en el bienestar económi--  
co potencial, en contraste con el realizado, y por consecuencia una modifi--  
cación implícita del concepto base del crecimiento económico.<sup>3</sup> Posición--  
esta, que no ha escapado al disentiimiento expuesto en distintas formas.

Al incorporar a esta medida, el elemento de la variación en el tamaño de  
la población, surgen interrogantes acerca de la definición del nivel más --  
elevado de bienestar económico, entre una población dada que recibe un in--  
greso mayor por persona y otra en que la población es mayor recibe un in--  
greso constante por persona, o sea, el problema surge cuando se trata de --  
medir el crecimiento económico. El Profr. Kuznets al proponer una defini--  
ción que alude el doble carácter, nos indica que "para los fines de medición  
el crecimiento económico de una nación puede definirse como un incremento--  
sostenido de su población y de su producto por persona".<sup>4</sup>

Otro enfoque, que toma como punto de partida para la medición del crecimiento económico, a la "productividad", es el que expone Colin Clark, cuando indica que el ingreso real obtenido por hora de trabajo, debe ser la medida esencial de crecimiento.<sup>5</sup>

Lo que puede inferirse en cada uno de los enfoques sobre el crecimiento económico, es que, aunque algunos tratan de hacer a un lado el bienestar, se advierte la existencia de éste en cada una de las teorías, medido en forma cuantitativa.

La connotación cuantitativa del crecimiento económico ha llegado a considerarse como un tema adaptable al análisis científico, pues se considera, que el crecimiento económico es una propiedad empíricamente observable de unidades económicas perceptibles al especificar, con mayor amplitud, que el crecimiento económico posee manifestaciones esencialmente, cuantitativas, suponemos que se trata de un fenómeno que puede medirse<sup>6</sup> y al respecto -- Paul A. Baran expone, que pudieron ser el resultado de la utilización del total de los recursos que pueden expandirse sin cambio de la organización y de la técnica; de la productividad de los recursos utilizados que puede elevarse como resultado de medidas de organización de reemplazamientos -- técnicos obsoletos por otros de mayor eficiencia ó de la agregación de instalación productiva.<sup>7</sup>

Como puede apreciarse, la magnitud y composición de la producción juegan un importante papel, como elementos fundamentales para medir el crecimiento económico, pero lo que ha logrado mayor unificación, es la aportación --

de la actividad económica al logro de niveles más elevados de bienestar social.

En la actualidad, la medición del crecimiento económico conlleva la connotación cuantitativa, tanto al referirse al aumento de la producción total de los bienes y servicios en una economía como al tomar en cuenta el aumento de la población y al producto por persona.

Con base a estos planteamientos, el crecimiento económico en nuestro país, se concibe en función de la relación cuantitativa entre el Producto Nacional Bruto y la población total así, podemos decir que el PIB per cápita constituye uno de los principales indicadores para evaluar el crecimiento económico y sus efectos sobre los niveles de bienestar social en nuestro país.

Si nos referimos en concreto al crecimiento de la producción potencial del país se está de acuerdo en que ésta, depende del comportamiento de algunos indicadores, como la inversión productiva, el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte del sector industrial.

Sin embargo, la menor canalización de recursos financieros hacia la inversión productiva y el nivel de capacidad ociosa bajo el cual se encontraron funcionando las empresas durante el período que nos ocupa, han derivado en un creciente desempleo.

Estos factores, han tenido gran incidencia en el proceso de crecimiento y por tanto se consideran las limitantes más importantes, que ha paralizado los avances de la capacidad productiva de la economía.

Así, en un mayor acercamiento en nuestro análisis, diremos que, el nivel de crecimiento alcanzado por la economía durante 1981, año en que se registró una tasa de crecimiento de 8.9 por ciento, fue imposible de conseguir a lo largo de la presente administración.

Los problemas enfrentados por la economía desde 1982 conformaron un esquema completo en la evaluación del Producto Interno Bruto, sobre todo porque durante ese año experimentó una caída real de 0.6 por ciento anual.

Por otra parte, debido a que la inversión productiva tiene un papel significativo en el proceso de crecimiento de la economía, se considera al mismo tiempo un indicador importante para determinar el rumbo al que se dirige la economía.

En consecuencia, durante el estallido de la crisis económica en 1982, la inversión registró una caída de 34.2 por ciento anual en términos nominales.

En ciertos períodos, como en 1984 y 1987, la inversión experimentó una sustancial recuperación del 18 por ciento y 19 por ciento, respectivamente pero este crecimiento no fue suficiente para compensar, la drástica disminución registrada.

Estos factores, han tenido gran incidencia en el proceso de crecimiento y por tanto se consideran las limitantes más importantes, que ha paralizado los avances de la capacidad productiva de la economía.

Así, en un mayor acercamiento en nuestro análisis, diremos que, el nivel de crecimiento alcanzado por la economía durante 1981, año en que se registró una tasa de crecimiento de 8.9 por ciento, fue imposible de conseguir a lo largo de la presente administración.

Los problemas enfrentados por la economía desde 1982 conformaron un esquema completo en la evaluación del Producto Interno Bruto, sobre todo porque durante ese año experimentó una caída real de 0.6 por ciento anual.

Por otra parte, debido a que la inversión productiva tiene un papel significativo en el proceso de crecimiento de la economía, se considera al mismo tiempo un indicador importante para determinar el rumbo al que se dirige la economía.

En consecuencia, durante el estallido de la crisis económica en 1982, la inversión registró una caída de 34.2 por ciento anual en términos nominales.

En ciertos periodos, como en 1984 y 1987, la inversión experimentó una sustancial recuperación del 18 por ciento y 19 por ciento, respectivamente pero este crecimiento no fue suficiente para compensar, la drástica disminución registrada.

La política antinflacionaria generó una mayor depresión del aparato productivo nacional, principalmente porque las medidas de política monetaria aplicadas (reducción de las tasas de interés bancarias) propiciaron el encarecimiento del crédito.

En este sentido, la imposibilidad de canalizar recursos financieros hacia la inversión, mantiene en significativo margen la capacidad ociosa al aparato productivo nacional.

Esta dinámica que ha tenido la inversión ha conducido al crecimiento económico por un proceso de vaivenes que generalmente han tendido a la baja.

Estos elementos justifican que en México, durante el presente sexenio gubernamental, el crecimiento económico haya constituido un tema urgente solución, para analistas y responsables de diseñar las políticas económicas para crear las condiciones que garanticen un crecimiento autosostenido, -- pues en el período que nos ocupa y, de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Producto Interno Bruto (PIB), por habitante registró una caída de 15.9 por ciento en términos reales, durante el período 1982-1987.

A partir del año en que se inicia el régimen del Lic. Miguel de la Madrid-Hurtado, 1983; el Producto Interno Bruto decreció 4.7% respecto a 1982, y en 1984 el PIB nacional creció con respecto a 1983 a una tasa de 3.5%. Este repunte del PIB, se debió principalmente a la fuerte contracción -- que sufrió la economía norteamericana que creció a 7.5% en 1984 y que --

por ello, se generó mayor demanda de productos de origen nacional y en tercer lugar, a que el comportamiento positivo que tuvo la economía nacional se debió en buena medida a que el déficit del sector público no disminuyó en la proporción en que el gobierno hubo planeado reducir el déficit fiscal, de 8.7% del PIB cifra de 1983, a 5.5% en 1984. El resultado fue una proporción del producto mayor al 7%.

Con el crecimiento económico que se presentó en este año, se evidenció a la vez, lo dependiente que es la economía nacional del gasto público, pues para que la economía creciera en la proporción que lo hizo, hubo necesidad que el gobierno agotara la reserva contingente de 277 mil millones de pesos y todavía gastara más. En base a esta experiencia, cabe pensar sobre lo inoperante que resultaría una política económica dirigida a que la inversión privada tome el papel que siempre le ha correspondido a la inversión pública.

En México, no existen las condiciones que puedan inducir a nuestra economía bajo una dinámica de crecimiento que permita emplear a los mexicanos desocupados, si no es con el concurso definitivo del Estado.

En 1985, el PIB nacional creció 3.2% respecto a 1984, estas breves y moderadas recuperaciones, no habrá de compensar las abruptas recesiones que han tenido lugar en el transcurso del sexenio, pues en 1986, el producto interno bruto sufrió una caída de 3.8% respecto a 1985; como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, a la contracción del mercado interno como consecuencia del deterioro del salario real; a los índices crecientes -

de desempleo y a la mayor concentración del ingreso; a los cambios bruscos que sufrieron las importaciones; pues aun cuando en el período 1982-1986 México incrementó sus exportaciones de manufacturas 122%, cifra verdaderamente extraordinaria; sin embargo, las ventas totales de mercancías al exterior disminuyeron de 24 196 millones de dólares en 1984 a solo 16 031 millones en 1986, como resultado directo del desplome del mercado petrolero mundial.<sup>7</sup> La política económica en 1986 hubo de ajustarse con flexibilidad a la pérdida petrolera. De acuerdo a cifras preliminares del INEGI se observa que, el valor de precios constantes del PIB, que en 1986 había disminuído 4%, creció 1.4% en 1987. Esta recuperación de la actividad económica que se inició en el segundo semestre de 1986, se logró mantener durante 1987 debido a los siguientes factores; el incremento del ingreso real derivado de una mejoría de 10.6% en los términos del intercambio, resultaba primordialmente de la mejoría en el precio internacional del petróleo; la disminución paulatina del tipo de cambio real respecto de los elevados niveles alcanzados el año anterior y al principio de 1987, la cual redujo el costo relativo de los insumos importados y estimuló el gasto privado; el repunte de la intermediación financiera durante los primeros tres trimestres, que incrementó la disponibilidad de financiamientos para el considerable aumento en la exportación. En 1987 se empezaron a recoger los frutos de la apertura comercial, pues gracias en buena medida al fácil acceso a insumos de precio y calidad internacionales, la aportación de las exportaciones en el PIB alcanzó el nivel más elevado de la historia reciente (15.1%).

Esta evolución que es de marcado deterioro de la economía nacional, ha te-

nido inexorablemente implicaciones en el nivel de vida de la población, -- sobre todo, porque al caer el monto de inversiones se presenta un retroceso en la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo, lo que ha provocado una mayor tasa de desocupación.

La caída de la generación de empleo, y la del ingreso de la población ha acentuado la reducción de la calidad de vida, originando una mayor pobreza entre los habitantes.

La disminución del Producto Interno Bruto per cápita en los últimos años, -- significa la existencia de una menor producción por persona, y con ella la improbabilidad de satisfacer los cambios que la sociedad tiene en la demanda de bienes y servicios.

El probable crecimiento de la economía en 1988, y las mínimas posibilidades de recuperación económica en el corto plazo, son algunos factores que permiten determinar el empeoramiento en el nivel de vida de la población; -- pues el crecimiento de fuentes de empleo suficientes para absorber una proporción de la población desempleada es poco probable, sobre todo por la evolución que ha presentado la inversión productiva en el país.

Además, por el lado de las remuneraciones reales, que durante los primeros cinco años del régimen de De la Madrid, experimentaron una caída vertical de aproximadamente 50 por ciento, refleja la dificultad de aminorar el deterioro alcanzado en el renglón del bienestar social.

## 1.2.- Teoría del desarrollo regional.

La teoría del desarrollo regional, ha abordado el problema de diversas formas y enfoques, con planteamientos dirigidos a solucionar los desequilibrios del desarrollo económico presentes en el ámbito nacional y en las zonas o regiones de los propios países, que en comparación con los centros con mayor prosperidad, presentan problemas de desempleo, bajos ingresos, escasez de servicios, bajos niveles de educación y en general, hacen más grandes la magnitud de las características del subdesarrollo; sin embargo; contados han sido los casos en que estas ideas se hayan traducido en principios y políticas operativas y, más escasos e intrascendentes parecen concebirse sus resultados.

A partir de los sesentas y ante la agudización de la problemática de las economías regionales, los gobiernos centrales y los propios sectores privados de las metrópolis, mostraron seria preocupación por las presiones regionalistas presentes en forma de reivindicaciones políticas o de mercados potenciales para la producción e importación del centro. Por otra parte, la explotación de recursos naturales poco aprovechados, el aumento de las migraciones del interior a las ciudades más grandes y la necesidad de expansión de la frontera económica, constituyeron las fuentes de presión, que pugnaban por un aumento relativo de las inversiones del gobierno central en la periferia<sup>8/</sup> lo cual evidenció la restricción de las políticas económicas, dirigidas a atender a la o las metrópolis, marginando a las zonas periféricas.

En la actualidad, bajo la necesidad de incorporar fuerzas regionales y --

aumentar la participación efectiva de la población se están determinando - cambios en las políticas nacionales de desarrollo regional.

Es importante hacer notar, sin embargo; que desde los primeros ensayos en materia de desarrollo de las zonas o regiones al interior de los países de América Latina, los resultados no muestran posibilidades de que esta estrategia puede ser a corto, mediano o largo plazo la alternativa de integración de las economías inmersas en el sistema capitalista.

En los países donde más notorios fueron los resultados, corresponden a - aquellos en que el centralismo representaba la columna vertebral en las de cisiones de política económica. En este sentido, destacaron: Chile, Argentina y Perú, que emprendieron una especie de equipamiento físico y jurídico en cada una de las regiones, enlazados perfectamente con el centro, se crearon autoridades regionales dependientes del gobierno de la metrópoli - unas, con cierta autonomía otras; para ejecutar proyectos con diversos pro pósitos fuera del centro; se establecieron mecanismos de transferencia a - fin de contar con el financiamiento de los programas de desarrollo regio- - nal. En consecuencia, aunque se lograron algunos hechos de importancia, co mo en el caso Chileno en que "se formuló" por primera vez en América Lati- na, una política nacional de desarrollo regional; o, en los casos que sólo se lograron formar verdaderos centros de concentración de información y de proposición de alternativas de desarrollo regional al gobierno central; pare ce que mayores alcances no se apreciaron, debido a diversas razones que ex plican la limitación de estos primeros intentos. En unos se considera, no se completó el proceso, o sea que, no se hizo acompañar al desarrollo regio-

nal con una reforma administrativa, pues es evidente que las medidas tomadas se quedaron hasta el punto en que sólo se aumentó la eficiencia del sistema capitalista y no se llegó a transferir a la periferia capacidad de decisión y a lograr una mayor participación de los sectores económicos y sociales de las regiones.

En estos países, en que el centralismo se encuentra fuertemente acentuado y en los que éste es menor como en el caso de Brasil, Venezuela, Colombia, y México, las acciones dirigidas a estimular el desarrollo regional, han logrado avances en la construcción de obras de gran inversión; sin embargo, los beneficios sociales derivados de las cuantiosas inversiones realizadas por los gobiernos centrales son poco apreciables, en la medida que siguen ausentes procesos continuos de desarrollo regional, los índices de desempleo se acrecientan, los ingresos se reducen continuamente, las emigraciones son constantes y no se percibe a corto plazo que esta estrategia se le de vigencia y constituya una opción regional.

Bajo estas experiencias que han alterado el desarrollo regional, en el caso concreto de México, los desequilibrios de su economía representan en la actualidad uno de los problemas más importantes, porque evitan un desarrollo sostenido que procure la satisfacción de las necesidades nacionales. Es por ello, que la conjunción de esfuerzos en pos de su solución debe constituir uno de los objetivos fundamentales de las estrategias y políticas económicas del Estado Mexicano.

La injusta distribución del ingreso, la concentración de la propiedad de

los recursos productivos, la concentración de la actividad económica en algunas regiones del país en detrimento del resto, constituyen las consecuencias del desequilibrio regional en el desarrollo económico y de los bajos niveles de bienestar de la población.

Las concentraciones más importantes se han presentado en la industria, en los servicios y en el comercio y se limitan principalmente en las áreas urbanas más grandes del país a costa de la marginación de grandes áreas rurales propiciando una desigual oportunidad de progreso para el total de la población y la inequitativa distribución de los beneficios que trae consigo el desarrollo económico.

Las desigualdades regionales en México, se reflejan y manifiestan en los contrastes existentes entre el campo y la ciudad, entre las pocas grandes urbes y las pequeñas ciudades, el grueso de la actividad económica se concentra en torno a tres grandes polos de desarrollo especialmente en el Distrito Federal y Area Metropolitana, Guadalajara y Monterrey. En el año de 1980, solamente el Distrito Federal participó con el 25.2% del Producto Interno Bruto Nacional, y si se suma esta participación con la de las tres -- entidades más importantes Estado de México, Veracruz, y Nuevo León, se observa que en conjunto contribuyeron con el 53.5% del total del PIB nacional; esto significa que los 28 estados restantes participaron en conjunto con el 46.5% del Producto Interno Bruto Nacional, correspondiendo al estado de Oaxaca, una participación de solo 1.4 por ciento del total nacional.<sup>9</sup>

Con relación a la población económicamente activa (PEA), el Distrito Federal absorbió el 17.7% del total de país, el Estado de México 11.3%, Jalisco 7.1%, y Nuevo León 4.4%, que en conjunto representa el 47.7% de la PEA Nacional.<sup>10</sup>

Respecto a la actividad agrícola, industrial y pesquera; la agricultura moderna de riego se localiza en un 50% en el Noreste de México y un 30% en el Norte, que tan sólo estas dos regiones concentran el 80% del total nacional. Por su parte, la actividad industrial registró, que más del 55% del valor de la producción se genera en la región Centro-Este (principalmente en el Valle de México), el 12.4% en la Noreste (Monterrey fundamentalmente) y 9.5% en la Norte, contra el 1% en la Sur, 4.3% en la Golfo Centro y menos del uno por ciento en la Península de Yucatán. Mientras que la actividad pesquera refleja que más del 60% se desarrolla en la región Noreste.<sup>11</sup>

En consecuencia, el desequilibrio económico existente, se manifiesta en el ritmo de crecimiento de las diversas regiones, creando lo que se ha dado en llamar "Círculo vicioso de la pobreza", que consiste en que las áreas prósperas atraen cada vez mayores recursos de capital que proporcionan más y mejores servicios colectivos, en tanto que las áreas deprimidas o estancadas, son despojadas de sus escasos capitales, a pesar de carecer en general de los más elementales servicios colectivos, lo cual ensancha la brecha con las regiones avanzadas.

Para dar solución a esta problemática económica, en México, se han utilizado tradicionalmente criterios diversos de planeación regional que en la ma

yoría de los casos lejos de complementarse entre sí, han sustituido a los que se encontraban operando, fundamentalmente, ello obedece a que no ha existido una definición clara que permita un seguimiento por parte de las diferentes administraciones en torno a los objetivos y tipo de regiones en las cuales se debiera promover el desarrollo económico continuamente.

A pesar de las diversas experiencias en la revisión y actualización del marco normativo y de los procesos operativos en la instrumentación ejecución y evaluación de los planes y programas que de ellos han derivado, no es sino hasta los años setenta cuando se inicia la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

Es en el sexenio 1970-1976, cuando se empieza a realizarse de una manera más sistemática esfuerzos en materia de planeación programática a nivel regional; en ello, a través de los Comités Promotores de Desarrollo de los Estados (COPRODES); durante el período 1976-1982, al establecerse la reforma administrativa y el proceso de planeación a nivel nacional con la transformación de la Secretaría de la Presidencia en Secretaría de Programación y Presupuesto, los COPRODES, se convierten en Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES) y se inicia la elaboración de planes sectoriales y regionales.

En la presente administración, el proceso de planeación se instaura desde sus inicios con la expedición de la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 y las modificaciones y adiciones a los artículos 25, 26, 27, y 28 de

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esta situación le otorga facultades al Estado para asumir la rectoría del desarrollo nacional, mediante la práctica sistemática de funciones inherentes a la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, así como a través de la regulación y fomento de aquellas actividades que demanda la población y repercutan en el interés general.

Al reconocerse en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la aguda concentración que se ejerce en los ámbitos político, económico, administrativo y cultural, se propuso como una de las acciones básicas de gobierno, descentralizar de manera planeada dichas actividades. La estrategia planteada en el PND para contribuir a un desarrollo equilibrado consiste en promover a las regiones que tiene condiciones reales de desenvolvimiento como son las costas y las fronteras a través de redistribuir las actividades productivas y de servicios, el principal instrumento para el logro de este propósito lo constituye el gasto público, el cual deberá canalizarse a la creación de una infraestructura física y social en estas regiones.

Para el fomento de la descentralización el PND establece tres acciones fundamentales:

- Desarrollo Estatal e Integral
- Fortalecimiento Municipal
- La reordenación de la actividad económica en territorio nacional.

El PND propone además, lineamientos básicos para la elaboración inmediata de los programas de regiones estratégicas como son: Frontera, Norte, Mar-de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En lo político, el principal objetivo de la descentralización es la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno. La federación asume la función de instancia rectora del desarrollo en coordinación con las entidades y éstas con los municipios.

En lo económico se aspira a una redistribución geográfica más equitativa - mediante políticas tendientes a reubicar a lo largo del territorio las actividades productivas, procurando que las opciones de localización contribuyan a distribuir los intercambios regionales para contrarrestar la concentración actual.

En este aspecto, se propone: "un esfuerzo de redespiegue territorial de la economía hacia ciudades medias, a las cuales se dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, para que en el mediano plazo puedan incorporar ordenadamente nuevas actividades económicas y absorber asentamientos humanos adicionales. Se pretende con ello, lograr un proceso de desarrollo regional equilibrado dentro de las entidades federativas".<sup>12</sup>

En lo administrativo, se pretende avanzar en el proceso de descentralización de la administración Pública Federal a través de la revisión de competencias para equilibrar las facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno; Federal, Estatal y Municipal.

Para lograr un desarrollo regional que conjunte a todo el país, se define como prioritaria la integración gradual de una red transversal de comunicaciones y transportes para favorecer el intercambio de productos entre las diferentes entidades sin su paso obligado por el centro del país y la integración de mercados regionales alternativos, vinculados entre sí y con el mundial. El fomento de la producción a lo largo del territorio nacional, pretende generar empleos y establecer condiciones necesarias para arraigar a las personas en su lugar de origen.

La política de desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas y el propósito básico de esta política es lograr tanto en lo económico como en lo social, el desarrollo equilibrado de las regiones. Para el logro de este objetivo, las acciones propuestas son las siguientes:

- Mayor vinculación de las economías rural y urbana, mediante la creación de vínculos que permitan realizar un mejor intercambio de productos y servicios.
- Creación de un Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el propósito de que sean las propias entidades federativas las que promuevan y administren su propio desarrollo, conviniendo acciones con la Federación.
- Elaboración de los planes estatales de desarrollo, fijando una estrategia de desarrollo específica para cada entidad, que se adecúe a los propósitos nacionales.

- Fortalecer al municipio tanto económica como políticamente, para lograr un desarrollo estatal integral.
- Establecimiento del Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como instrumento jurídico, programático y financiero que se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas mediante la concepción de acciones de competencia y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal.
- Programar y presupuestar el gasto regional con el fin de reordenar la economía nacional. Este gasto estará orientado a incidir en el impulso al desarrollo de las regiones menos favorecidas y a concentrar en ciudades medias y comunidades con adecuada capacidad los servicios básicos, tales como agua potable, electrificación, caminos, vivienda, escuelas y centros de salud en puntos geográficos determinados por los gobiernos estatales.
- Lograr una mayor participación social en los programas de desarrollo, instrumentando medidas cuyo nivel de planteamientos de la comunidad. 13

El PNC propone en forma independiente al fomento de desarrollo estatal, una mejor integración en el desarrollo nacional de regiones que por sus recursos y ubicación son estratégicas para el futuro del país. Para ello, se distinguen grandes espacios dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los estados, deberán converger hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional: norte, su-

reste, parte central de la Costa del Pacífico, Costa del Golfo y Centro.

La estrategia de desarrollo para la región sureste, fue de orientación de los programas regionales como estratégicos, el de ecología. Esto significó la revisión de "los grandes proyectos de drenaje previstos en el área; realización de estudios para la formación gradual de suelos a largo plazo, mediante el manejo controlado de las inundaciones. Paralelamente a estas acciones, el establecimiento de las condiciones para el desarrollo a gran escala de la acuacultura, y de los grandes proyectos, hidroeléctricos con el objeto de evitar la destrucción ecológica de la zona.

Estos son en general, los propósitos y objetivos que en materia de desarrollo regional se ha planteado el Gobierno Federal y que desde luego, implican un enorme esfuerzo en la descentralización, no solamente económica sino también política y administrativa, que requiere sin duda, de un largo plazo.

Para que las ciudades del país dejen de ser simples centros centrípetos (sólo reciben) y se transformen también en centros centrifugos (que diseminan riquezas) se debe estructurar un sistema de ciudades a lo largo de todo el territorio, dotadas de servicios, y equipamientos eficaces que puedan atender en forma apropiada las áreas rurales en donde se incorporen estas ciudades. En este sentido, el proceso de regionalización del territorio nacional, significa intercomunicar e interrelacionar a través de dotar de una nueva infraestructura física y comercial a las diferentes zonas de la economía de México, para el desarrollo de las actividades sectoriales.

### 1.3.- Concepción de polos de desarrollo.

La Teoría de polos de desarrollo en la práctica ha concebido a una zona o región y no como a un centro urbano importante; y ha sido bajo esta interpretación como se han realizado los primeros intentos de planificación regional.

Desde que en 1955, cuando Francois Perroux introdujera la noción de polo de crecimiento en su análisis de desarrollo económico general, cobró gran importancia la teoría sobre polos de desarrollo regional, su fundamento parte de la observación del desarrollo histórico de las economías, en donde se aprecia que, el desarrollo se presenta principalmente en focos o polos de crecimiento aislados territorialmente y cuyos efectos en la economía no se expanden en forma uniforme, lo que origina consecuencias diversas que obstaculizan la construcción de modelos de desarrollo regional factibles en la práctica.

El concepto de Polos de Crecimiento para Francois Perroux, está estrechamente relacionado con su concepción particular del espacio económico abstracto, como un campo de fuerzas centrífugas y hacia los cuales convergen fuerzas centrípetas.

Aunque a Perroux le interesaba principalmente el desarrollo económico que se manifiesta en el espacio organizacional e industrial, es decir, en el espacio geográfico. Varias razones explican este fenómeno; primero, como toda la actividad económica ocurre en el espacio geográfico, los cambios que se

producen en el espacio funcional durante el proceso de crecimiento económico pueden proyectarse y en realidad se manifiestan en el espacio geográfico.

Según Paelinck, cuando la teoría de los polos de crecimiento es aplicado al espacio geográfico debe ser considerada una teoría condicional de crecimiento regional que establece condiciones en las cuales puede producción el desarrollo regional acelerado.

Los polos de desarrollo pueden surgir como resultado de la actualización libre de las fuerzas del mercado y también pueden originarse como instrumento de la política económica del Estado, con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo regional.

Los polos generados por las fuerzas del mercado se denominan "polos naturales", mientras que los del segundo tipo comprenden los llamados "polos planeados".

Los polos naturales van asociados a poca o ninguna intervención estatal en la organización de las actividades económicas; mientras que, los polos planeados son instrumento de la política económica del Estado, cuyo fin es incorporar al proceso productivo áreas deprimidas, descongestionar centros ya ineficientes, facilitar la migración hacia nuevas ciudades urbanas racionalizando la distribución de la población y las actividades económicas en el país. promoviendo el desarrollo urbano en zonas que presenten condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de residencia, como son: servicios públicos, urbanización, vivienda e infraestructura socio

cultural que demandará la población que radique en ese polo de desarrollo, así como la población de la oferta y demanda de trabajo a corto, mediano y largo plazo, con objeto de conocer la necesidad de ampliación del mercado de trabajo en esa región.

La creación de nuevos polos de desarrollo debe sustentarse en un análisis completo de la situación económica, social y cultural de las regiones integrantes de un territorio. Dicho análisis deberá comprender consideraciones sobre la identificación y limitación de las regiones con posibilidades industriales de desarrollo de acuerdo con sus recursos, producción e infraestructura; la localización del polo de desarrollo; el señalamiento de la infraestructura económica y social necesaria para el establecimiento y fomento de dicho polo; análisis de los mercados regional, nacional e incluso internacional que favorezcan el abasto de materias primas e insumo al nuevo polo de desarrollo; así como la comercialización de productos de consumo final entre éste y los mercados enunciados.

En términos generales, los objetivos fundamentales que sustentan la creación y promoción de polos de desarrollo en un país determinado, pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) Integración de la economía a través del territorio nacional.
- b) Incorporación y aprovechamiento efectivo de los recursos de la economía regional.
- c) Retardación de la velocidad de crecimiento de las regiones claves excesivamente grandes.

- d) Mejoramiento de los niveles de vida en áreas deprimidas.
- e) Estimulación del desarrollo rural.

Cabe señalar, que la definición de una estrategia para la promoción de polos de desarrollo deberá ser congruente con los objetivos y metas planteadas en una política de desarrollo regional y nacional que contemple el nivel de desarrollo alcanzado por el país y los recursos disponibles para dicho fin.

Es indudable la persistencia en el desarrollo regional tanto en los países económicamente avanzados como en los que están en vías de desarrollo; en ambos casos será de acuerdo a las características y a la naturaleza de los problemas en cada país, así como a la definición y aplicación de los instrumentos teóricos para atacar los problemas y establecer las políticas económicas más idóneas.

En los países subdesarrollados de América Latina, los problemas del desarrollo regional parecen definirse en función de la movilización y distribución espacial de nuevos recursos, sin que ello signifique examinar directamente el problema de la nivelación de diferencias que hay entre las regiones en cuanto a los niveles de bienestar, enfocando preferentemente el problema de la distribución geográfica desde el punto de vista de la generación de impulsos que permitan que las repercusiones de los proyectos de desarrollo tengan un alcance mayor en la región donde se localiza el proceso de inversiones. Así, los países de desarrollo se ocupan más del crecimiento mismo y de su transmisión geográfica, que el crecimiento económico y la nivelación de las

diferencias en cuanto al nivel de vida.

Los conceptos y teorías sobre los polos y centro de crecimiento han sido -- útiles en el análisis y la formulación de políticas regionales. Sin embargo, es necesario ampliar sus alcances para incluir el desarrollo en el sentido global y ajustarlo para tener en cuenta la diferencia fundamental que existe entre los países desarrollados y en proceso de desarrollo en cuanto a la dotación de recursos y la capacidad administrativa.

Entre los aspectos que deben estar presentes en la formulación de políticas que contribuyan a la concreción de la teoría de los polos de desarrollo, deben mencionarse los siguientes: donde deben ubicarse los proyectos de desarrollo; qué tipo de proyectos constituyen una combinación favorable de industrias tanto desde el punto de vista de la eficiencia económica como el de la generación y difusión de impulsos de crecimiento; cómo debe establecerse la división funcional del trabajo en el sistema administrativo, y en el sector de servicios tanto públicos como privados.

La teoría de los polos de desarrollo constituye una herramienta útil para formular políticas integradas de desarrollo en asentamientos rurales urbanos y en el establecimiento de redes de transporte y comunicaciones.

La persistencia de los problemas regionales y la insuficiencia de servicios en las regiones, son manifestaciones de una redistribución geográfica no óptima de los recursos que sólo pueden corregirse mediante un enfoque más activo. Así, la política iniciadora de polos de desarrollo para lograr su ob

jetivo de alterar los sistemas regionales, debe prestar más atención a la planificación económica que a la física, emplear estrategias globales y - medios directos y asignar las inversiones públicas y privadas más bien sobre la base potencial de desarrollo previsto que de las necesidades actuales.

| CODIGO | SECUENCIA BIBLIOGRAFICA EMPLEADA EN EL CAPITULO No. 1  |  |
|--------|--|--|
|        | REFERENCIAS.   |  |
| 1      | Guillermo Ramírez, Lecturas sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, UNAM P. 74.                              |  |
| 2      | Paúl A. Baran, la Economía y Política del Crecimiento. Ediciones Mimeográficas No. 3, P. 35.                           |  |
| 3      | Guillermo Ramírez, Lectura Sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, UNAM. P. 75.                              |  |
| 4      | Op. Cit. de Guillermo Ramírez, P. 75.  |  |
| 5      | Op. Cit. de Guillermo Ramírez, P. 75.  |  |
| 6      | Op. Cit. de Guillermo Ramírez, P. 78.  |  |
| 7      | Paúl A. Baran. La Economía Política del Crecimiento, Ediciones - mimeograficas # 3, Facultad de Economía, UNAM, P. 37. |  |
| 8      | Planificación regional y urbana en Américas Latina, Ediciones si glo XXI P. 248.                                       |  |
| 9      | Anuario Estadístico, INEGI, México, 1984.  |  |
| 10     | X Curso de Población y Vivienda INEGI, México, 1980.   |  |
| 11     | Anuario Estadístico, INEGI, México, 1984.  |  |
| 12     | Plan Nacional de Desarrollo, México, 1983-1988, Poder Ejecutivo-Federal, P. 394.                                       |  |
| 13     | Plan Nacional de Desarrollo, México, 1980-1986, Poder Ejecutivo-Federal, P.P. 395-399.                                 |  |

# CAPITULO N° 2

NOMBRE: DIAGNOSTICO.

-----

-----

FE - UNAM - 1982.-----

## 2.1.- Antecedentes de la política económica para el desarrollo regional.

En nuestro país, las estrategias de desarrollo regional se han formulado y - cambiado de acuerdo con las diversas concepciones históricas sobre esa cue stión. Uno de los propósitos perseguidos, es mitigar los problemas ocasionados por el desenvolvimiento desigual de las regiones provocado, al menos en par te, por el mismo proceso económico. En los años cuarenta, cincuenta y sesen ta se tenían concepciones diversas sobre la cuestión regional y las diferen cias interregionales, sin embargo, en todas hubo un denominador común: pri vilegiar el crecimiento industrial nacional sobre el regional, pues se -- consideraba que el proceso mismo de crecimiento provocaría, por su propia - dinámica y a medida que el producto fuera creciendo, una redistribución de- recursos entre sectores, regiones y personas. Por ello, atender la priori dad nacional del crecimiento y redistribuir sus beneficios entre grupos y - regiones aparecían como partes de un mismo proceso. Los proyectos que promu vían el desarrollo de zonas específicas del país, buscaban ante todo el desa rrollo regional. Es necesario mencionar, por la importancia que tuvieron, - las comisiones de las cuencas hidrológicas. La primera, creada en 1947, fue la del Papaloapan;<sup>1</sup> la última, establecida en 1960, fue la del río Balsas. Los proyectos de las cuencas hidrológicas se propusieron evitar un mayor re traso de determinadas acciones. De esta manera, las diferencias que mostra ban algunas zonas del país pasaron a ser, por primera vez, una preocupación. Mediante las comisiones, no sólo se buscó construir obras de irrigación y ca minos que comunicaron comercial y culturalmente a las zonas por las que pa saban, sino también impulsar mejores niveles generales de bienestar, a - lo largo de estas décadas, se introdujo agua potable y electricidad a muchos

poblados del país, los cuales también fueron comunicados con nuevos caminos. Sin embargo, estos esfuerzos no estaban integrados en un planteamiento global. No fue sino en 1952, al crearse la Comisión Nacional de Inversiones, como entidad adscrita a la presidencia de la República,<sup>2</sup> que se comenzó a atender de manera coordinada y más eficiente todas las inversiones sobre todo en infraestructura, que venían organizando las dependencias federales, las empresas y los organismos públicos.

Durante los años sesentas, dos nuevos asuntos adquirieron relevancia. Por un lado, el proceso industrial centralizado empezaba a mostrar desde entonces, efectos dañinos. Para evitar una concentración más aguda de la actividad industrial se crearon los primeros parques industriales en Ciudad Sahagún, Irapuato, Torreón, etc. Sin embargo, los efectos de estos parques fueron limitados porque se dirigieron sólo a determinados poblados. Por otro lado, desde 1961, año en que se creó el Programa Nacional Fronterizo, esta zona se declaró prioritaria. A lo largo del tiempo, se ha buscado darle atención; para ello se ha optado por fomentar la creación de empleos, impulsar la industria y el comercio de la zona, elevar la competitividad de la producción e incrementar el turismo. Sin embargo, fue hasta la década de los sesentas cuando los desequilibrios y las desigualdades interregionales, tanto en el orden económico como cultural y demográfico, pero sobre todo el problema se representó la excesiva concentración en el Valle de México, en que se tuvo conciencia de la importancia del desarrollo regional.

El régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez concibió el desarrollo regional como una tarea de la incumbencia del gobierno federal y consideró-

que el gasto del Estado era el más poderoso instrumento de redistribución.- Como consecuencia de ello, de 1971 a 1976 se realizaron diversas acciones - que si bien no estuvieron aún integradas en un marco global, sí fueron reflejo de una creciente preocupación en la materia. El gobierno procuró impulsar ciertas regiones como el Istmo de Tehuantepec y Baja California. Asimismo, - estimuló la inversión en zonas calificadas como preferenciales y puso en -- marcha un nuevo programa de parques industriales. También se constituyeron - algunos fondos a fin de iniciar estudios de preinversión en zonas de bajo - desarrollo industrial. Además, a partir de la reforma de la ley de Secretarías de Departamentos de Estado,<sup>3</sup> se aplicaron medidas para descentralizar - y delegar funciones de la Federación a los Estados de la República con el -- fin de crear empleos y de arraigar así al campesino en su lugar de origen, - se formularon, a partir de 1973, los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), los cuales se aplicaron en poblados específicos del país, y que tenían un carácter intersectorial, pues en ellos colaboraban diversas secretaría de Estado y organismos públicos. Estos programas fueron integrados, en etapas posteriores a un modelo global de desarrollo - regional. Desde los primeros años del sexenio se dotó también a cada entidad federativa de un Comité Promotor del Desarrollo Económico (Coprode), órgano de carácter federal que nació como respuesta a la necesidad que ya se -- planteaban, por una lado, de planear el desarrollo de cada estado y, por -- otro, de coordinar las decisiones en materia de inversión de los diversos - agentes y secretaría en una misma entidad. Finalmente, para coordinar el tra - bajo de todos estos comités, y planear y fomentar el desarrollo regional, - en junio de 1976 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, que por su carácter intersectorial e interestatal, dependía directamente de la Secretaría de la Presidencia, ya desde 1958, según lo señalaba la-

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dicha dependencia era la responsable del fomento y desarrollo de las regiones y localidades del país. - Puede considerarse que esta comisión fue el primer marco administrativo de referencia en lo que concierne al fomento del desarrollo de las entidades federativas.

Durante la presidencia de José López Portillo se consideró que el desarrollo de las diferentes regiones era una urgente necesidad ante el crecimiento explosivo y desordenado de las ciudades y regiones del país, el cual se había caracterizado por su polarización: grandes concentraciones urbanas, sobre todo en el Valle de México, en contraste, regiones semiabandonadas o con una población sumamente dispersa. Este fenómeno de apoplejía, por un lado, y parálisis en las extremidades, por el otro se reveló no sólo como inviable a futuro sino como peligroso; por esta razón se buscó atenderlo de manera prioritaria y desde diversos frentes.

## 2.2.- Estrategia de las Inversiones Públicas.

Comúnmente se está de acuerdo en que uno de los instrumentos que tiene efecto decisivo sobre el desarrollo regional es la inversión pública.

La mayoría de los que se ha ocupado del asunto, coinciden en que la distribución de los fondos para su inversión pública entre las regiones de un país es una de las principales causas de su progreso o estancamiento es que, en general, la política de inversiones es uno de los principales instrumentos de que dispone todo gobierno para la aseguración de sus recursos.

Esto supone desde luego, que los programas de inversión que lleva a cabo el gobierno, compatibilizan las metas regionales con las nacionales, y las metas de largo plazo con las de corto plazo. Esto a su vez, supone que existe una verdadera política regional y de largo plazo en paralelo con la nacional y la de corto plazo.

Sin embargo, esto obviamente en la mayoría de los países subdesarrollados, como el caso concreto de México no sucede, pues se carece de verdaderas políticas regionales, es cierto que se cuentan con planes de desarrollo regionales y nacionales, pero la mayor parte de estos planes son superficiales, y carecen de contenido teórico e incluso empírico. Por esto mismo, no se puede hablar de verdadera política de desarrollo nacional o regional, sino de proyectos concretos de inversión, sin una clara precisión de metas y objetivos o instrumentos que coadyuven a lograr lo propuesto.

En este sentido, las inversiones gubernamentales se realizan obedeciendo -- primordialmente a intereses de tipo nacional y a presiones de corto plazo.

Oaxaca no es la excepción, al no existir una verdadera política regional las inversiones públicas no han sido utilizadas como un instrumento de desarrollo regional; por el contrario, sus efectos han ayudado a aumentar los desequilibrios existentes.

En efecto, la evidencia apunta hacia una considerable desigualdad en la asignación regional de los fondos de inversión, y no estaremos muy lejos de la realidad si planteamos que los desequilibrios regionales existentes en nues

tro estado, son la consecuencia de la desigual distribución de las inversiones públicas y privadas,<sup>4</sup> como consecuencia a su vez de la ausencia de políticas regionales con metas precisas y viables. Al interior de la entidad,

Aún más, ha llegado a ser este problema del reconocimiento general e incluso de los propios gobiernos de la República Federal en los Estados, ha sido en muchas ocasiones erráticas y caprichosas, y que ha sido la habilidad o la torpeza de un gobernador, sus buenas o malas relaciones con el gobierno federal, lo que ha hecho que se canalicen o no fondos públicos para su estado, y que éste, se desarrolle o estanque.

Se hace necesario, por tanto una verdadera política de desarrollo regional desde el mando nacional, que funciones como ejes centrales de las políticas de inversiones gubernamentales en los estados, que permitan una mejor asignación espacial de los recursos y en la que, salvaguardando los objetivos de corto plazo, no se sacrifiquen las regiones y los de largo plazo. Esto supone desde luego, la especificación de que tipo de inversiones debe recibir cada región, de acuerdo a sus características y necesidades de desarrollo, tanto para cumplir las metas globales, como para inducir las desigualdades regionales que se agudizan cada vez más.

Sin embargo, el problema que se afronta en la actualidad, en cuanto se llega al punto de decidir que regiones deben recibir inversiones públicas o que tipo de inversión son recomendables para cada una de las regiones del país en nuestro caso concreto del estado de Oaxaca, el problema se complica más debido a lo limitado de los fondos públicos destinados a la inversión, lo --

que, la asignación para ciertos sectores y regiones encuentra dificultades - de consistencia entre las metas nacionales y las propias del estado y de sus regiones; entre equidad y eficiencia; entre los propósitos de maximización del crecimiento nacional y los propósitos en nuestro estado de igualar los niveles de vida regionales.

Por eso, la asignación de recursos ha sido uno de los instrumentos poderosos para impulsar el desarrollo regional o para mantenerlo en el estancamiento sistemático. Nuestra realidad, nos indica que el desarrollo regional ha sido inevitablemente desequilibrado, debido a la dotación de recursos, la concentración urbana, las economías de aglomeración, etc., lo que ha dado como resultado que el crecimiento se concentre en un número limitado de regiones. Todo esto, debido a los propósitos de lograr adjetivos de eficiencia lo que ha conducido a que las inversiones tiendan a concentrarse en dichas áreas. Algunos autores,<sup>5</sup> incluso han recomendado que la inversión pública sea dirigida hacia las regiones con mayor potencial de crecimiento si es que se desea lograr un rápido crecimiento económico global. Esto afirman, agravará las desigualdades regionales, sin embargo, dicha situación debe verse como un costo necesario del desenvolvimiento del país, está, se considera, obedece a que los recursos públicos no son suficientes para estimular el crecimiento en muchas áreas y por lo tanto, solo un patrón concentrado de inversiones en unos cuantos polos puede hacer posible el crecimiento estatal y nacional. En esta estrategia, las regiones pobres podrán beneficiarse del avance de las regiones más ricas con la expansión de sus exportaciones de bienes primarios e intermedios con financiamiento externo, importaciones más baratas y oportunidades de empleo para sus desempleados que puedan emigrar, de-

esta manera, las regiones ricas transmitirán el crecimiento a los pobres, - con lo que en largo plazo pueden formarse nuevos polos de éste.

Los autores que postulan estas ideas se refieren fundamentalmente a las inversiones dirigidas hacia actividades productivas y hacia infraestructura económica, pero se pone poca atención a las inversiones en infraestructura social, porque suponen que la infraestructura económica estimula la inversión en actividades directamente productivas, este tipo de infraestructura consiste en comunicaciones y transportes, de las inversiones en la infraestructura social, en la producción son más indirectos tomando en cuenta que la infraestructura social incluye inversiones en salud, educación, servicios urbanos y gastos en bienestar.

Cuando se habla del papel de la inversión pública en el crecimiento regional, clasificando tanto las regiones como las inversiones Nilve M. Hausen<sup>5</sup> habla de tres tipos de regiones: las atrasadas, las intermedias y las desarrolladas o congestionadas. A su vez, clasifica la inversión en directamente productiva y en capital público general; la inversión directamente productiva será la privada, ya que Hausen supone que el sector público no tiene una participación importante en la producción de bienes y servicios. La inversión en capital público general se clasifica en infraestructura económica e infraestructura social. La primera está relacionada directamente con los factores de crecimiento, mientras que la segunda es una función del tamaño de la población, su densidad y el grado de desarrollo comercial e industrial.

Con base a esta clasificación, Hausen hace las siguientes recomendaciones:-- la inversión en infraestructura social debe canalizarse principalmente hacia las regiones más atrasadas. Considera irracional inducir el crecimiento de estas a través de un exceso de inversión en infraestructura económica si el área no es capaz de sostener el crecimiento económico, y si la gente de la región sufre debido a servicios públicos deficientes, tales como educación y servicios médicos básicos inadecuados. En otras palabras, la inversión pública debe adoptar a la población de las áreas pobres, las oportunidades de empleo potencial, así Hausen sugiere inversiones fuertes en la infraestructura social para las regiones deprimidas.

Simultáneamente, las principales receptoras de la inversión en infraestructura económica serán las regiones intermedias, las que si pueden sostener el crecimiento económico. Este tipo de inversión podría realizarse en las regiones atrasadas sólo si estas pudieran sostener la expansión económica, cosa difícil de lograr, y, por tanto, la infraestructura económica debe ser secundaria a la expansión de la infraestructura social en las regiones atrasadas.

Por último, Hausen piensa en que todo tipo de inversión pública deberían -- restringirse en las regiones más avanzadas ya que ellas tienen a menudo un exceso relativo tanto de infraestructura social como económica, una mayor inversión en las regiones avanzadas solo tenderá a agravar los problemas del congestionamiento en los mismos.

En suma, una política regional cuyo fin sea lograr no sólo el crecimiento --

estatal, sino una mayor igualdad regional, debe procurar que buena parte de la infraestructura social se construya en las regiones atrasadas para que estos puedan incorporarse al proceso de desarrollo. El grueso de la infraestructura económica deberá establecerse en las regiones intermedias en donde existe un nivel mínimo de servicios públicos y en donde las inversiones puedan ser rentables, por último, las regiones avanzadas no debe recibir mayores inversiones públicas, ya que disponen de los recursos necesarios para sostener su propio crecimiento.

Otros puntos de vista reconocen que debe dotarse a todas las regiones con niveles mínimos de servicios públicos, si bien no se definen con claridad estos niveles mínimos. Algunas opiniones admiten que los gobiernos tienen el material para rectificar las diferencias en el desarrollo regional, pero creen poco probable que lo utilicen porque las regiones más ricas ejercen su mayor influencia política para asegurar ventajas especiales sobre las regiones más pobres.<sup>6</sup> Sin embargo, para que esto sea posible es necesario un gobierno fuerte, pues esto permitirá hacer intentos a favor de una política regional más igualitaria; claro que esto ha dado resultado en países desarrollados, pero en el caso de los subdesarrollados como en el caso de nuestro país, los gobiernos más vulnerables a las presiones políticas, y así, los intereses establecidos en las regiones avanzadas pueden lograr que los proyectos de inversión se realicen en dichas regiones en perjuicio de las más pobres con lo que dichos intereses establecidos se convertirán en los principales beneficiarios de la inversión pública.

En conclusión, la distribución espacial de la inversión pública puede plantearse de dos maneras: concentrar la inversión en pocas regiones con gran

potencial de crecimiento, y que usualmente son las avanzadas; o distribuir la inversión entre las regiones según el tipo de región de que se trate - (Avanzadas, intermedias o atrasadas); la concentración a la que se refiere la primera opción puede ser consecuencia de una política económica que busque marginar el crecimiento nacional o estatal en nuestro caso, a costa de un mayor desequilibrio regional; o bien puede ser consecuencia de que el gobierno tenga que ceder a las presiones a corto plazo de los intereses económicos y políticos más fuertes y se vea forzado a canalizar inversiones hacia las regiones más avanzadas para satisfacer esas presiones.

#### 2.2.1. Dirección de las Inversiones Públicas en Oaxaca.

A la luz de estas ideas, y para retomar el análisis sobre la dirección de inversiones públicas en nuestro estado, no podemos dejar de tomar como punto fundamental para efecto de nuestro estudio, la reciente evaluación de las políticas dirigidas a emprender el desarrollo regional en nuestro país a partir de los años sesentas, debido a los agudos desequilibrios económicos, culturales, demográfico, Etc. como resultado del proceso industrial-centralizado que dejaría sentir sus efectos macrocefálicos, por un lado, y, por el otro, al problema que desde 1961, representó la zona fronteriza al grado que en ese año el gobierno creó el Programa Nacional Fronterizo, con lo cual se declaró prioritaria la atención a los problemas que se generalizan en esta zona; fué hasta entonces cuando estas luchas obligaron a los gobiernos de la República darse cuenta de la urgencia de emprender el desarrollo regional del país.

Desde este contexto, y a partir de los sesentas fue, cuando emprendieron -diversas medidas de política económica que fueron el fiel reflejo de la --preocupación en materia de desarrollo regional. En 1976 se creó la Comi---sión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano y, más tarde con el fin de --fortalecer la capacidad de gestión y realización de obras públicas por par-te de los gobiernos de los estados y hacerse más eficiente el gasto públi-co, se firmaron con cada entidad federativa un Convenio Unico de Coordina-ción (CUC), mediante el cual, deberá canalizarse la inversión pública fe-deral hacia el desarrollo de cada uno de los estados del país.

Aquí, los criterios determinan a la asignación de recursos para el desarro-lló regional. Juegan un papel muy importante y decisivo, a tal grado que --prácticamente se decide, ó la persistencia de las economías de aglomeración, ó la agudización de los desequilibrios regionales e interregionales, a es-to se suma, la limitante que significa lo raquítico del monto de recursos -financieros destinados a apoyar los CUC (actualmente CUD), tanto en rela-ción con el presupuesto, como por el lado de la inversión nacional, pues, -a pesar de que año a año se presentan incrementos, a lo más que ha de re--presentar a sido sólo 2.8% repectivamente; lo que ha dado pie a que entren en juego la presión de los estados con economía más avanzada para absor--ver mayores montos en sus respectivos convenios detrimento de las menos ri-cas y, más a estados como el de Oaxaca, entre otros, que por mucho tiempo--han estado en los últimos lugares, en lo que apoyo financiero federal se -refiere. Además, y por consecuencia de lo mismo, al interior de los esta--dos se gestan también decisiones que como veremos más adelante han desvia-do mayores montos para inversión, hacia las regiones más ricas, ó, a atender presiones de corto plazo.

Con base a todo esto, analizaremos la dirección que se le ha dado a la inversión, durante los años de 1983, 1984 y 1985, período en que se ha podido ordenar y clasificar la información disponible a nivel regional.

Para estos años, se compilaron las cifras publicadas sobre inversión realizados en cada una de las regiones de la entidad, conforme a cinco categorías de inversión: Industria, Infraestructura social, Infraestructura económica, agropecuaria y pesca e inversión total.

Estos datos sobre inversión por categorías y regiones, se obtuvieron entre el número de municipios que conforman cada una de las regiones en la entidad con el objeto de obtener los montos de inversión promedio anual que cada municipio recibió por cada uno de los conceptos señalados.

Para ello y, con el fin de tener una base en que se apegue nuestro análisis y sirva de respaldo a nuestros planteamientos introducimos por adelantado las características y potencialidades de cada región, que, para términos de planeación para el desarrollo, se ha dividido el Estado de Oaxaca.

## 2.2.2. Características y potencialidades regionales.

### REGION CAÑADA.

La Cañada Oaxaqueña se localiza al norte del Estado. La integran 45 municipios con 463 localidades comprendidas en los distritos de Cuicatlán y Teotitlán. La extensión territorial de la región es de 4,273 Km<sup>2</sup>; aproximadamente el 5% de la superficie estatal. En ella habita el 7% de la población estatal.

Las características físicas de la región derivan en planicies y elevaciones definidas al occidente de las montañas de Nochixtlán y Coixtlahuaca y al oriente por la Sierra Juárez.

La población en edad de trabajar de 12 años y más representa aproximadamente el 65% de la población regional, que significa la disponibilidad abundante de fuerza de trabajo susceptible de capacitación para el trabajo.

De la población mayor de 5 años, el 31% es monolingüe caracterizándose por la diversidad de grupos indígenas mazatecos, cuicatecos y en menor medida núcleos mixtecos y náhuas, por lo que debe considerarse más que un obstáculo al desarrollo, una forma de expresión de nuestras raíces culturales. Y de la población mayor de 15 años se estima que el 49% es analfabeta.

En el aspecto educativo, la creciente población estudiantil demanda la creación de más centros de estudios de nivel medio básico y medio superior. La mayor mortalidad ocurre entre la población infantil, producto de la deficiente alimentación, de las condiciones antihigiénicas prevaletentes y de la reducida capacidad de los servicios de salud. Los servicios de agua entubada cubre 24% de la población, el drenaje y electrificación sólo el 1% y 25% de total de las localidades, respectivamente.

Las actividades económicas más sobresalientes son la fruticultura y el cultivo de café. Siendo centros productores más importantes: San José Tenango, Santa María Chilchotla, Mazatlán Villa de Flores, Teutila, Chapulapa, Santa María Cuahitémoc, San Juan Bautista Cuicatlán, Teotitlán de Flores Ma---

gón, Huatla de Jiménez, y Santa María Tecomavaca, entre otras.

Aunque la región no es eminentemente turística, sin embargo cuenta con --- atractivos naturales posibles de aprovechar para dar mayor impulso a la -- economía regional.

La problemática agraria afronta conflictos por límites en bienes comunales; de reconocimiento, confirmación y/o titulación de bienes comunales, los -- cuales, obstaculizan el desarrollo de las actividades productivas de la re- gión, por lo que es importante su solución para el óptimo aprovechamiento- de los recursos naturales.

Los principales centros de población de la cañada son: San Juan Bautista - Cuicatlán, Teotitlán de Flores Magón y Huatla de Jiménez, enclavada en la sierra Mazateca; su importancia se basa en sus aportes a la economía regio- nal y por constituirse en centros importantes de comercialización.

La accidentada orografía dificulta la introducción de infraestructura de - comunicaciones y transportes. De ahí que prevalezca la desintegración eco- nómica, social, cultural y política. Ello implica la dificultad para la - comercialización de los diversos productos, debido a la ausencia de red de caminos y la concentración de servicios de teléfono, telégrafos, correos y- la infraestructura urbana, en las cabeceras distritales y en Huatla de Ji- ménez.

Es factible la utilización del lináloe, materia prima apreciada en la ela-

boración de cosméticos, en zonas favorecidas por los escurrimientos y precipitaciones pluviales, se puede garantizar la expansión de áreas de cultivo, frutales y granos básicos. Además, son favorables las actividades piscícolas así como la disposición de yacimientos de asbesto y otros minerales metálicos y no metálicos.

#### REGION COSTA

La región de la Costa posee una superficie de 12,502 Km<sup>2</sup>, equivalente al 13% del total estatal. Se integra por 50 municipios y 1,265 localidades de los distritos de Jamiltepec, Juquila y Pochutla. Los centros poblacionales más importantes son: La ciudad de Pinotepa Nacional y las localidades de Pinotepa de Don Luis, San Juan Cacahuatpec, Santiago Jamiltepec, Río Grande, San Pedro Tuxtepec, Santa Catarina Juquila, Puerto Escondido, Puerto Angel, San Pedro Pochutla y Santa María Huatulco. La población de la región equivale aproximadamente al 13% del total estatal, de la cual 78% es rural y sólo el 22%, se localiza en zonas urbanas. De la población total el 30% pertenece a los grupos étnicos regionales, mixteco, chatino o zapoteco. Aún son insuficientes los servicios educativos, tanto en el abatimiento del índice de analfabetismo, que asciende a 47%, como en los niveles básico, medio básico y medio superior.

La principal actividad económica es la agricultura, donde destacan los cultivos básicos maíz y frijol, además de chile, limón, cacahuete, ajonjolí - copra y café. En el distrito de Jamiltepec, es de importancia la ganadería - que cubre parte de la demanda tanto en la región, como de diversos lugares del Estado y el Puerto de Acapulco.

Los principales obstáculos para el desarrollo de las actividades son, entre otros, la carencia de infraestructura básica, principalmente en comunicaciones y transportes, el bajo aprovechamiento de los recursos naturales de la región, y los conflictos agrarios como dotación de tierra, reconocimiento y titulación de tierras comunales, ampliaciones, conflictos por límites y expropiaciones. Las consecuencias sociales se traducen en un alto grado de marginación de la población, en referencia a la salud, vivienda y servicios públicos, siendo el distrito de Pochutla el más afectado.

Las posibilidades de la región para incrementar los niveles de vida de la población se vinculan a las actividades agrícolas y ganaderas. Además, la pesca, la silvicultura, la minería, la industria y el turismo revisten alta importancia en el presente y futuro de la Costa.

Sin embargo, actualmente los niveles de explotación pesquera no corresponden a la magnitud de los recursos existentes. En el aspecto minero, no existen explotaciones a pesar de contar con fierro y titanio posibles de aprovechamiento. En el sector forestal, la explotación de pino y encino muestra signos de deterioro. Por otra parte, la agroindustria presenta gran potencial de desarrollo, dada la gran diversidad de productos del campo que se cultivan en la región.

Si el Proyecto Bahías de Huatulco logra integrar el resto de los sectores puede ser factor importante para sensibilizar la economía regional, puede ser el motor que dinamice vertical y horizontalmente las actividades productivas de la región.

## REGION DEL ISTMO

La región del Istmo posee una superficie de 19 975 Km<sup>2</sup>, que representa el 21% del territorio estatal. Se constituye de 41 municipios, de los cuales 22 pertenecen al distrito de Juchitán y 19 al distrito de Tehuantepec, en los que se encuentran 696 localidades.

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

La población regional representa 15% del total estatal, constituida por -- mestizos e indígenas, entre los que destacan los grupos zapoteco, huave, - mixe, chontal y zoque. De la población total, 45% vive en el campo, mien-- tras que la mayoría de la población urbana se concentra en Salina Cruz, - Juchitán de Zaragoza, Matías Romero, Santo Domingo Tehuantepec y Ciudad - Ixtepec. El constante crecimiento poblacional, presenta una alta demanda - de vivienda, de servicios básicos de agua potable y drenaje, así como de edu-- cación en todos sus niveles.

El Istmo cuenta con una estructura productiva diversificada, destacando la agricultura, que presenta un crecimiento dual; por un lado, existen unida-- des de producción modernas que generan productos comerciales como la caña-- de azúcar y el sorgo; y, por otro, prevalece la agricultura tradicional; - generadora de básicos destinados al autoconsumo y de frutas que se comercia

lizan en los mercados estatal y nacional. La agricultura de la región enfrenta obstáculos como la insuficiencia de agua, falta de asistencia técnica, escasez de crédito y una red comercial deficiente.

La ganadería se desarrolla con bajos rendimientos, está poco integrada, se practica fundamentalmente en forma extensiva y con tendencia a abarcar áreas destinadas a la agricultura.

La silvicultura se encuentra subutilizada porque los poseedores de los bosques carecen de capacitación, capital e infraestructura de caminos para el aprovechamiento óptimo de sus recursos, ricos en pino y maderas preciosas.

En general, el crecimiento del sector agropecuario y forestal se ve obstaculizado, principalmente por la inseguridad en la tenencia de la tierra. Esta situación no ha permitido el aprovechar todas las tierras del distrito de riego No. 19. Existen limitaciones en la producción forestal por los conflictos de límites entre los pueblos chimalapas y los explotadores de sus bosques, que provienen de Chiapas.

Respecto a los problemas de tenencia de la tierra que tiene mayor incidencia en la región, son los relativos a: restitución de tierras en bienes comunales, conflictos por límites, dotación de agua y división de ejidos y comunidades que deben solucionarse para propiciar el desarrollo agropecuario y forestal.

La pesca es otra actividad donde se obtienen bajos niveles de producción-

por la utilización de técnicas y artes de pesca tradicionales.

La agroindustria enfrenta serios problemas de suministro de materias primas y escasa promoción de inversiones para crecer. La petroquímica, a pesar de su acentuado crecimiento no se integra con efectos multiplicadores-positivos a la economía regional.

Las comunicaciones y los transportes aún son insuficientes para lograr la integración entre las zonas de producción y de consumo, porque la región - adolece de infraestructura de caminos, centros de acopio y comercialización.

Las perspectivas de desarrollo del Istmo Oaxaqueño se centran en la potencialidad de sus recursos naturales, y humanos a través de las actividades-agropecuarias, silvícolas, pesquera, minera y agroindustrial. Su ubicación lo hace potencialmente estratégico para impulsar el proceso de desarrollo industrial ligado a los mercados exteriores.

#### REGION DEL PAPALOAPAN.

La región del Papaloapan se localiza al norte del Estado. Está integrada - por los distritos de Choapan y de Tuxtepec, con 6 y 14 municipios respectivamente, con superficie de 8 678 Km<sup>2</sup>, que representan 9% del Estado. La orografía se compone en un 65% de terrenos semiplanos y el resto de la superficie montañosa. Además, cuentan con grandes caudales de agua. El clima - tropical húmedo y una excelente precipitación pluvial, explica el florecimiento de la agricultura y la ganadería.

En la región se asienta 11% de la población del Estado, concentrándose principalmente en los municipios de San Juan Bautista Tuxtepec, Loma Bonita, -- Acatlán de Pérez Figueroa y San Miguel Soyaltepec, en donde es menor la demanda de servicios de educación, vivienda y salud. De la población, 37% -- habla alguna lengua indígena, fundamentalmente chinanteco, mazateco, zapoteco y mixe.

El desarrollo económico se fundamenta en la agricultura y la ganadería, seguida de la industrialización. De la superficie total de la región, 15% está destinada a la agricultura, principalmente a la producción de caña de azúcar, café, piña, hule, arroz y frijol.

Otros cultivos que resaltan por su importancia y altos rendimientos son el plátano, los cítricos, el mango, el chile y la sandía. La producción ganadera de la región es la más importante del estado, predominando la raza cebú. Esta actividad se lleva a cabo en forma extensiva, con bajos rendimientos por falta de asistencia técnica, financiamiento adecuado y canales comerciales que estimulen al ganadero.

La superficie forestal de la región constituye 42% del total, predominando las maderas tropicales como el cedro, la caoba y la ceiba y, en menor proporción, el pino y el encino. La difícil orografía y una deficiente infraestructura carretera, aunado a la falta de estudios económicos, han inhibido la explotación adecuada del bosque. Un recurso forestal no maderable que contribuye significativamente a la economía regional, es la producción de barbasco, utilizado en la industria quimicofarmacéutica.

La problemática agraria, está constituida por demandas de dotación de tierras, ampliación de la superficie ejidal y comunal, y la solución a los conflictos creados debido a las expropiaciones realizadas en la región, lo cual requiere de soluciones favorables para el buen desenvolvimiento de las actividades agropecuarias y forestales.

La región cuenta con varios ríos caudalosos y con la presa Miguel Alemán, en la que se obtiene productos pesqueros por 9 600 toneladas al año. Sin embargo, esta actividad se ha visto afectada por la proliferación del pato buzo y por las descargas residuales de los ingenios y otras empresas establecidas en las márgenes de los ríos.

Los problemas que enfrenta el sector de la producción, son: de financiamiento, falta de paquetes tecnológicos y de canales adecuados de comercialización. Existen problemas de contaminación en la Presa Miguel Alemán lo cual limita la pesca; también en la ciudad de Tuxtepec, donde se observa un crecimiento urbano anárquico, lo cual propicia que los servicios públicos sean deficientes e insuficientes.

La región del Papaloapan contribuye significativamente al desarrollo industrial del estado. Su aportación se puede cuantificar en 17,000 toneladas de papel al año y 20% de la producción nacional de azúcar, abastece de cerveza al Sureste y cuenta con empresas orientadas al aprovechamiento y transformación de piña, chile jalapeño, café, hule y arroz. Se encuentra en proceso de construcción un parque industrial en Tuxtepec, que vendrá a fortalecer aún más la economía regional. Cabe mencionar, que la actividad indus-

trial se realiza en el distrito de Tuxtepec y que la región es considerada como zona de máxima prioridad nacional para el desarrollo industrial.

#### REGION SIERRA NORTE.

La región de la Sierra Norte representa 10% del territorio del Estado de Oaxaca, se conforma por los distritos de Ixtlán, Mixe y Villa Alta que reúne a 68 municipios y 535 localidades. Como centros comerciales de importancia regional, destacan: San Pedro y San Pablo Ayutla, San Ildefonso Villa Alta y Villa Hidalgo Yalalag.

La población regional representa 6% de la estatal. El 68% de los habitantes hablan zapoteco, mixe o chinanteco, predominando la etnia zapoteca.

Los niveles de salud son muy bajos, por lo mismo la infraestructura de salud es insuficiente para cubrir en cantidad y calidad las afecciones a la salud de la población. Los servicios de educación también son bajos, siendo el distrito Mixe el más afectado, en tanto que el 51% de su población de 15 años y más es analfabeta. En general, la región presenta un escaso desarrollo social, situándose como una de las regiones de mayor atraso.

La economía de la región se fundamenta principalmente en la agricultura y la silvicultura. A pesar de existir abundantes recursos naturales potencialmente aprovechables para un sector primario más diversificado, ha sido obstaculizado, en una parte, por problemas agrarios y en otra por la difícil configuración geográfica de la región; este último fenómeno impide el establecimiento de un sistema intrarregional de comunicación carretera y telegráfica, así como de la infraestructura social y de apoyo a la producción.

En el distrito Mixe la actividad económica principal es la agricultura, en la que se producen básicos frutas y café. Este distrito presenta altas posibilidades para el desarrollo silvícola y la ganadería.

Los principales productos que se cultivan en la región son: maíz, frijol, aguacate, café, naranja, plátano, ciruela, trigo, manzana, durazno, mango, nuez, caña de azúcar y chile. De estos productos, se destinan al mercado el café y las frutas. Sin embargo, la mayoría de frutas que se cultivan son criollas, hecho que les resta competitividad en el mercado. Un factor que afecta y limita el nivel de producción en la agricultura es el predominio de tierras con pronunciadas pendientes, haciéndolas menos productivas.

En la ganadería predomina la existencia, manejo y producción de ganado bovino y porcino. Dicha actividad se practica en forma extensiva. La zona del Bajo Mixe y la parte norte del distrito de Ixtlán al contar con tierras aptas para la ganadería reúnen condiciones adecuadas para fomentar la actividad.

En la producción forestal maderable la región participa con el 40% de la registrada a nivel estatal, el distrito con mayor dinámica forestal es Ixtlán; sin embargo, el distrito Mixe posee una superficie arbolada susceptible de ser aprovechada comercialmente.

La región ofrece como potencial de desarrollo, no sólo la amplia gama de recursos señalados, sino fundamentalmente su organización social, mediante la cual ha resuelto necesidades de equipamiento urbano, soberanía de su patrimonio natural, identidad cultural e integridad política.

En general, el nivel de desarrollo que presentan las actividades agrícolas son representativas de una economía de producción orientada al autoconsumo misma que se caracteriza por su escasa tecnificación.

La ganadería ha sido poco significativa, en tanto que su práctica es fundamental de carácter extensivo y tradicional, al realizarse como una actividad complementaria a la agricultura. El aprovechamiento de los recursos forestales maderables ha representado una de las fuentes que mayores aportes ha generado a la economía regional, aunque existe ineficiencia de los programas de asesoría técnica forestal, y de dotación de créditos debido a la descoordinación de las dependencias que atienden al subsector forestal.

Al interior de la región se encuentra una clara diferenciación con respecto a la conformación de la estructura económica de los distritos de la región.

En el distrito de Ixtlán, la actividad forestal ha tenido un mayor desenvolvimiento, el cual además de contar con amplias zonas boscosas, cuenta con una mayor infraestructura carretera, además de esta actividad se desarrollan en él actividades relacionadas con la producción de básicos, la fruticultura, el comercio y la minería; esta última presenta posibilidades, sobre todo en la extracción de oro, plata, cobre y zinc.

En el distrito de Villa Alta, su economía se basa en la producción de productos agrícolas básicos, el café, la fruticultura -no desarrollada plenamente- y las artesanías.

de la población en edad escolar. La infraestructura caminera es la más pobre del estado ya que el 70% de las comunidades carece de vías de acceso - transitables. Lo mismo ocurre con los servicios de telégrafos y correos. - Tales carencias fomentan la emigración de los recursos humanos.

Contradictoriamente, el potencial de la región muestra amplias perspectivas. Existen recursos hidrológicos susceptibles de ser aprovechados. La agricultura se puede diversificar hacia cultivos propios de la región, tales como la fruticultura, caña de azúcar, café, ajonjolí, maguey y palma. La actividad pecuaria se puede ampliar ya que el 18% de la superficie de la región es para uso ganadero.

Los recursos forestales son los de mayor extensión y mejor calidad; sin embargo, su explotación es inadecuada debido a la escasez de infraestructura; problemas agrarios, talas inmoderadas, vicios de la comercialización, falta de asesoría técnica, falta de financiamiento y ausencia de organización de los poseedores del bosque. En el aspecto minero, se registran importantes yacimientos de fierro, mica y metales preciosos. Las artesanías representan un potencial de desarrollo de los grupos étnicos; también la acuicultura tiene amplias posibilidades sobre todo en el distrito de Solade Vega.

#### REGION VALLES CENTRALES.

La región de los Valles Centrales posee una superficie de 8,763km<sup>2</sup>, que representa 9% del total estatal. Se integra por los distritos de Ejutla, Etla, Ocotlán, Tlacolula, Zaachila, Zimatlán y Centro. La región aglutina a 121-municipios y 634 localidades.

## REGION SIERRA SUR.

La región de Sierra Sur ocupa una extensión territorial de 15,492 Km<sup>2</sup> y está formada por cuatro distritos: Miahuatlán, Putla, Sola de Vega y Yauatepec por 70 municipios y 899 localidades. La población representa el 9% del total estatal, dispersa en una variedad de grupos étnicos en los que predomina el zapoteco y el mixteco.

Predominan en la Sierra Sur zonas boscosas y en menor escala aprovechables para la agricultura y la ganadería. La precipitación pluvial es variada ya que fluctúa anualmente entre 180-700 milímetros. Los recursos hidrológicos se constituyen por ríos que atraviesan la región y no son aprovechados plenamente.

La principal actividad es la agricultura, que predomina a nivel de subsistencia. La ganadería se practica en forma extensiva como complemento de las faenas agrícolas. El aprovechamiento del bosque se efectúa de manera mínima e irracional. La industria muestra un estado incipiente y el sector comercio se encuentra medianamente desarrollado. La región cuenta con limitados medios de comunicación y transporte.

Los problemas económicos y sociales de la Sierra Sur son considerables. Las actividades productivas están insuficientemente desarrolladas y no se cuenta con recursos financieros aplicables al fomento económico y es restringida la infraestructura básica. Los servicios sociales son deficientes y por ende existen problemas serios de salud y analfabetismo. El 43% de la población es analfabeta, se atiende en las escuelas primarias a 59%

principales cultivos se obtienen rendimientos de medio a bajos, por la escasa utilización de fertilizantes, semillas mejoradas, la falta de asistencia técnica, entre otros.

El comercio y los servicios se concentran principalmente en el distrito del Centro. Su aportación al Producto Bruto Estatal es la más significativa. - La actividad industrial ocupa 10% de la población económicamente activa regional y se caracteriza por la presencia de numerosas y pequeñas industrias de tipo artesanal y algunos de escala mediana.

Entre los principales obstáculos para el desarrollo de la región destaca - el predominio de una agricultura temporalera, con escasa precipitación pluvial, aunada a la falta de infraestructura de riego, y que provoca una alta migración rural-urbana; una incipiente ganadería con ganado bovino de tipo criollo; la falta de agua para uso industrial; un sector comercial y de servicios intermediaristas y carente de infraestructura y organización adecuada. A todo lo anterior, se añade una insuficiente infraestructura de comunicaciones ya que la mayoría de los esfuerzos se han destinado sólo al desarrollo de las cabeceras distritales.

La principal potencialidad para el desarrollo regional es el turismo. La región concentra atractivos arqueológicos, gastronómicos, arquitectónicos y artesanales, importantes dentro del estado.

Es factible fomentar con éxito la pequeña y mediana industria, sobre todo las maquiladoras. La disponibilidad de mano de obra calificada, recursos -

financieros y áreas para la localización industrial se conjugan en un espacio propicio para esas actividades.

En la agricultura es posible incorporar tierras aptas, actualmente ociosas y aplicar asistencia técnica a la ganadería. Tiene buenas perspectivas la explotación de ganado caprino y el mejoramiento genético del ganado bovino. Finalmente, la existencia de yacimientos de feldespato, yeso, mica, oro y plata, posibilitan la explotación minera de mediana escala.

#### REGION DE LA MIXTECA.

Situada al Noroeste del Estado, la Mixteca comprende 16,333 Km<sup>2</sup>, que representan 17% de la superficie de la entidad. En la región se ubican los distritos de Coixtlahuaca, Huajuapán, Juxtahuaca, Nochixtlán, Silacayoapan - Teposcolula y Tlaxiaco, que forman la Mixteca Oaxaqueña Alta y Baja. Ahí habita 16% de la población estatal en un territorio sumamente abrupto, condiciones climáticas muy variadas, suelos calcáreos, irregularidades en los períodos de lluvias y en un marco de deterioro ecológico creciente.

La región se integra de 7 distritos, 155 municipios, y 1,135 localidades, predominando la población rural, dispersa en 90%. La composición étnica principal es de mixtecos y, en menor medida, triques, náhuas y chochos. Como centro de población destacan: Huajuapán de León, Tlaxiaco y Nochixtlán donde se concentran los núcleos poblacionales y los servicios más importantes.

Los niveles de educación son bajos y los índices de analfabetismo y de mo-

nolingüismo son altos, 27 y 29% respectivamente. De los habitantes en edad escolar 50% queda fuera de toda escolarización. La alimentación es precaria y la esperanza de vida es de las más bajas del país. Los servicios educativos, médicos, comunicaciones y transportes y abasto son de mala calidad e insuficientes. Se observa un alto grado de marginalidad, así como escasas fuentes de trabajo que contribuyen al proceso de emigración forzosa.

La producción regional descansa en la agricultura de temporal y riego, en la ganadería menor y trashumante, así como en la pequeña explotación forestal, la manufactura de la palma, pequeñas agroindustrias familiares, explotaciones mineras y artesanales. Por su parte, el comercio y los servicios públicos se concentran en los centros urbanos.

Del total de la superficie regional, sólo 95,465 has. se destinan a la agricultura de temporal y menos de 10% a la de riego para productos comerciales; 18% es de explotación forestal; 30% de uso ganadero y una mínima parte es destinada a la acuicultura.

Aunque la Mixteca no es una región homogénea, los principales obstáculos que enfrenta se expresan en la forma inadecuada de relación entre la sociedad y la naturaleza para explotar sus recursos, en un espacio geográfico de relieves pronunciados que presenta una situación de desastre ecológico y de pobreza extrema. Existen grandes problemas para la comunicación e introducción de servicios; constantes sequías y heladas. Además, se deben señalar problemas de presión demográfica, sobre la tierra, problemas agrarios, inserción desfavorable en la economía nacional, carencia de una estructura

Por lo que toca al sector agropecuario, la situación es más clara todavía - pues las regiones que recibieron mayor monto de inversiones fueron las más ricas y avanzadas, la región del Papaloapan, el Istmo, la Cañada y la Costa las más favorecidas con el 78% de los fondos destinados a esta categoría.

En 1984, el destino de la inversión, se concentró en infraestructura económica, captó el 36% de la inversión total en el estado para ese año y, lo correspondiente a infraestructura social y al sector agropecuario, prácticamente se estuvo en equilibrio, con una muy poca ventaja la segunda, pues alcanzaron, 28.7% y 29.2% respectivamente. Sin embargo, puede observarse - que en forma global, lo grueso de los fondos financieros se dirigieron a - las regiones del Istmo, Costa y Papaloapan, respectivamente, con 25, 16, y 14.3% respectivamente, 68.3% en total. Regiones que son en nuestro estado - potencialmente más ricas y tiene mayor grado de avance en su desarrollo, - en cambio, al resto de las regiones con mayor necesidad de crecimiento económico, captaron entre todas (5 regiones), tan solo el 31.7%.

De estas cinco regiones, fue la región Mixteca tradicionalmente pobre y marginada, la que en este año solo recibió el 6% de la inversión total, cuando las cuatro restantes lo hicieron en un promedio de 10%.

Si el fundamento de la Política Económica Regional, se situó en el abatimiento de los desequilibrios regionales, de modo que las regiones más pobres pudieran incorporarse a la dinámica y a los beneficios del desarrollo; vemos que en este año, aunque sí se presentó un cambio en cuanto se - dió mayor importancia respecto al año anterior al sector agropecuario en -

Las principales ciudades son las 7 cabeceras distritales y, por sus atractivos turísticos, las localidades de San Bartolo Coyotepec, Santa María -- Atzompa, Santa María del Tule, Villa de Mitla y Teotitlán del Valle.

La principal característica de la región es la dualidad económica, que se expresa por la presencia de una ciudad capital netamente urbana, de fuerte atracción poblacional y centro de gran importancia y de servicios; y, el resto, conformado por localidades básicamente rurales, avocados a la actividad agropecuaria con una estrecha relación económica con la Ciudad de Oaxaca. La población asentada en los valles centrales representa 23% de los Oaxaqueños. La cuarta parte de la población es indígena, predominando los grupos zapotecos y mixtecos. De la población de 15 años y más, el 26.6% -- es analfabeta; y a pesar de que la región es una de las más beneficiadas -- en cuanto a servicios educativos, aún se requiere ampliar la cobertura en todos los niveles, así como la formación de técnicos y profesionales que -- respondan a la demanda de los sectores productivos.

Por el constante crecimiento poblacional, también se requiere ampliar la -- cobertura de los servicios de salud, vivienda y demás servicios urbanos.

Las principales actividades económicas son la agricultura, el comercio y los servicios, con una participación industrial mínima.

En la agricultura tradicional se concentra aproximadamente la mitad de la -- población económicamente activa regional, distinguiéndose el distrito del -- Centro por ser el de menor población incorporada a esta actividad. De los --

económica regional, limitada capacidad de producción alimentaria, descordinación interinstitucional, caciquismo, comercialización deficiente, así como problemas seculares de desnutrición, insalubridad, promiscuidad, alcoholismo y pérdida de identidad creciente.

Sin embargo, el pilar del desarrollo de los pueblos mixtecos reside en su reserva histórica y social. A pesar de la expansión comercial y su impacto en valores y costumbres subsisten tradiciones organizativas para su auto defensa y desarrollo como el tequio y nuevas formas de organización. Dado el deterioro ecológico y la sobrepoblación no será posible, en el corto —plazo, detener la tendencia migratoria. Para fortalecer las condiciones internas de la economía regional, se requieren acciones centradas en la producción de alimentos básicos. Ello requiere obras de recuperación de suelos, agua y bosques, de comercialización y transformación de cultivos comerciales; programas de generación de empleos a partir del fomento a la —acuacultura, la ganadería, la explotación forestal y minera y la creación de bancos de materiales de la región y fomento del turismo. Lo anterior será factible aprovechando las condiciones socioeconómicas existentes de Chalcatongo, Magdalena Jaltepec, la cafetalera de Tlaxiaco, San Juan Copala y las zonas de riego de Huajuapán y Nochistlán,

Con esta descripción de las principales potencialidades de cada una de las regiones, nuestro análisis presenta la siguiente situación.

Con base en el cuadro número 2. en 1983, puede observarse que la inversión pública se encuentra más concentrada en infraestructura social e infraes—

estructura económica fundamentalmente; recibieron en promedio 50 y 47 por ciento respectivamente, en tanto es muy reducida en el sector agropecuario que recibió únicamente el 2.4% y fué mucho menos la importancia que se dió al sector industrial que sólo le fue asignado el 1.0%. También, es claramente observable que fueron las regiones más ricas las que recibieron proporcionalmente más recursos, así mismo, es notorio que la distribución regional de la inversión en infraestructura social es muy desigual y fundamentalmente en orden de importancia a la región del Papaloapan (22.2 ) la Cañada -- (21.5%) el Istmo (21.2%) y la Costa (11.1%); en tanto la región de Sierra Sur, Sierra Norte, la Mixteca y Valles Centrales, recibieron muy pocos fondos por concepto de inversión, pues sólo lo hicieron un 9.5%, 5.4% y 2.1% respectivamente, del total asignado a esta categoría.

En lo que se refiere a la inversión destinada a infraestructura económica, segunda categoría en importancia, en este año, presenta prácticamente las mismas características que la anterior, es decir, la inversión se concentró en las zonas con mayor riqueza, como son: el Istmo, que recibió el 37.5% el Papaloapan 16.1%, la Costa 14.1%, quedando en desventaja las zonas tradicionalmente pobres como son la Mixteca, Sierra Sur, la Cañada y Sierra Norte, que juntos recibieron únicamente 32.7%. Con relación a las inversiones destinadas a los sectores productivos, es decir, la industria, ganadería, y la pesca, los patrones de inversión fueron idénticos. En lo que corresponde al sector industrial, en este año fueron la Sierra Sur, la Costa y la Cañada los que estuvieron a la cabeza en cuanto al monto de inversión captada se refiere, pues alcanzaron el 78% de la destinada a este sector, correspondiendo a los demás sólo 22%.

Por lo que toca al sector agropecuario, la situación es más clara todavía pues las regiones que recibieron mayor monto de inversiones fueron las más ricas y avanzadas, la región del Papaloapan, el Istmo y la Costa y la Cañada, las más favorecidas con el 78% de los fondos destinados a esta categoría.

En 1984, el destino de la inversión, se concentró en infraestructura económica, captó el 36% de la inversión total en el estado para ese año y, lo correspondiente a infraestructura social y al sector agropecuario, prácticamente se estuvo en equilibrio, con una muy poca ventaja la segunda, -- pues alcanzaron, 28.7% y 29.2% respectivamente. Sin embargo, puede observarse que en forma global, lo grueso de los fondos financieros se dirigieron a las regiones del Istmo, Costa y Papaloapan, respectivamente, con 25, 16, y 14.3% respectivamente, 68.3% en total. Regiones que son en nuestro estado potencialmente más ricas y tiene mayor grado de avance en su desarrollo, en cambio, el resto de las regiones con mayor necesidad de crecimiento económico, captaron entre todas (5 regiones) tan solo el 31.7%.

De estas cinco regiones, fue la región Mixteca tradicionalmente pobre y marginada, la que en este año solo recibió el 6% de la inversión total, cuando las cuatro restantes lo hicieron en un promedio de 10%.

Si el fundamento de la Política Económica Regional, se situó en el abatimiento de los desequilibrios regionales, de modo que las regiones más pobres -- pudieran incorporarse a la dinámica y a los beneficios del desarrollo; vemos que en este año, aunque sí se presentó un cambio en cuanto se dió mayor importancia respecto a año anterior al sector agropecuario en --

forma global, sin embargo, puede observarse como las regiones más avanzadas siguieron recibiendo más inversión pública que las atrasadas y tradicionalmente pobres, lo que da como resultado que muy a pesar del cambio, de los objetivos explícitos de las políticas de desarrollo regional, las regiones ricas siguieron recibiendo proporcionadamente más infraestructura social - que las regiones pobres que son las más necesitadas de ella.

Con lo anterior, puede concluirse, que la actividad del sector público, en especial la de sus inversiones, no ha coadyuvado a rectificar las desigualdades regionales, sino por el contrario se están incrementando. Es cierto, que se ha dado mayor atención al desarrollo regional, mediante una mejor - distribución sectorial y regional de los fondos públicos, sin embargo, las inversiones como hemos señalado, se siguen canalizando de manera importante hacia las regiones más ricas.

Esta desigual distribución de las inversiones públicas es especialmente importante en el caso de infraestructura social. Esto sucede, no obstante -- que a pesar de todo, se ha evolucionado en materia de planeación, en creación de nuevos organismos regionales<sup>8</sup>; sin embargo, la distribución de los fondos para inversión, no han permitido un crecimiento regional menos desequilibrado.

Cuando a nivel de altos funcionarios se ha afirmado que para lograr un desarrollo regional equilibrado no basta un sexenio, nos encontramos que desde que se emprendió la resolución al problema de las regiones, data ya de varios sexenios, y todos bajo el objetivo fundamental de lograr un mayor -

equilibrio. Esto puede deberse a que aún persiste una gran rigidez en la estructura de la inversión pública<sup>9</sup> y que todavía no se llega a una mayor flexibilidad.

En otras palabras, para que se produzca un cambio real en el patrón de inversiones públicas es necesario que exista una verdadera política regional dentro de una verdadera estrategia de desarrollo en que están explícitas las medidas globales, sectoriales y regionales y los instrumentos de política que han de utilizarse para lograrlos, así como los programas y proyectos específicos de inversión.

Esto significa, que el Gobierno Federal esté dispuesto a hacer frente a los numerosos obstáculos, tanto políticos y sociales, cuanto administrativos, - que son los que se oponen a una política que tienda a reducir las desigualdades existentes. Esto significa reducir los recursos que beneficiaron a los grupos privilegiados y que por tanto debe afrontarse las presiones de esos grupos, significa estar conservando, y quizá acrecentando las desigualdades, lo que a la larga puede desembocar en un problema social de consecuencias serias.

Queda en manos del gobierno decidir el camino que habrá de seguirse, pero si como se ha repetido incesantemente, se desea reducir las desigualdades - no será sólo en Comités Promotores del Desarrollo, o con declaraciones con lo que se logrará, sino con decisión política para la elaboración de una verdadera política económica de largo plazo en la que se definan con claridad los objetivos y se busquen los instrumentos adecuados para lograrlo.

A principios del presente sexenio se presentó una iniciativa importante para fortalecer el desarrollo estatal.<sup>10</sup> En su discurso de toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado afirmó que era impostergable un cambio en la delimitación de las competencias fiscales.

En marzo de 1983 se examinó en la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales la manera de solucionar la dependencia financiera estatal, redistribuyendo las facultades fiscales y contribuyendo así a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo regional. La reunión recomendó el traslado de ciertos impulsos y la libre administración por parte de los estados del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Aunque se ha vuelto a estas propuestas, aún no han sido aceptadas, sobre todo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta dependencia argumenta que no es posible trasladar el IVA o el ISR, pues razones técnicas impiden su fragmentación. Al fraccionar el IVA se tendría que cambiar el concepto de domicilio fiscal, lo que ocasionaría problemas en los acreditamientos y devoluciones entre estados e implicaría regresar el tributo en cascada. En lo que toca al ISR, su mérito es justamente globalizar los ingresos de modo que, al fraccionarlo, se perdería la progresividad al tener que declararse por establecimiento. Además, la concesión del ISR sólo beneficiaría a 13 entidades ya que es en ellas en donde se concentra 90% de su rendimiento, mientras que esas mismas entidades que el control fiscal y la uniformidad, objeto del sistema, han requerido que estos dos impuestos tengan una legislación y normatividad federales.

Una buena parte de las entidades federativas se ha inclinado más bien en un sentido de perfeccionar los mecanismos actuales de coordinación fiscal ó - aumentar el porcentaje de recursos federales participados. Les interesa me jo ra r las fórmulas de asignación de los recursos participales, mejorar los términos de la coordinación y allegarse recursos adicionales mediante el - sistema vigente.

Sin embargo, con objeto de compensar la tendencia centralizadora del siste ma de participaciones, los estados han propuesto que se les otorguen mayo res facultades en cuanto a las decisiones de inversión, vinculando de algu na manera ambos instrumentos (participaciones e inversión). Han propuesto, por ejemplo, crear un impuesto estatal de inversión, acreditable como pago provisional del ISR, cuyo producto se destinaría a obras de infraestructura. Otra propuesta ha sido la de incrementar el fondo general de participa cion es a costa de la inversión pública federal, transfiriendo así nuevas - responsabilidades y recursos a los estados.

En 1984, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales propuso repartir - entre los estados 35% de la inversión pública federal y dejar el 65% restan te a la Federación, así, se aseguraría una cantidad mínima de inversión pa ra cada estado. el 35% se distribuirá en función de los factores del fondo general de participación, de esta forma se distribuiría en concordancia con el esfuerzo recaudatorio realizado y el grado de desarrollo económico. De ese 35%, la quinta parte la ejercería directamente las tesorerías estata les (equivalía, en 1984 a la suma de los tres fondos del sistema de coord nación fiscal) y las cuatro quintas partes restantes las ejercerían las de pendencias federales.

Hasta, ahora estas propuestas no se han adoptado y se siguen estudiando los posibles mecanismos para fortalecer la capacidad de decisión de los estados, o sea por la vía de inversión, o por la de atribuirles nuevas competencias fiscales. Si para un buen número de entidades federativas el sistema de participaciones han traído en general un aumento en el monto de recurso con los que cuentan, también las ha hecho más dependientes de la Federación.

Al observar la evolución de conjunto de la reforma administrativa, la programación, los Coplades y los CUD, así como el Sistema Nacional de Participaciones, a partir de 1976, se observa que aun cuando los resultados de los cambios no son claros y subsisten contradicciones y deficiencias, ya existe al menos la preocupación y el esfuerzo sostenido por ir dotando a los estados de instrumentos y marcos que faciliten y promuevan su desarrollo, así como la conciencia de que ello es indispensable.

| CODIGO | SECUENCIA BIBLIOGRAFICA EMPLEADA EN EL CAPITULO No. 2   |  |
|--------|---|---|
|        | REFERENCIAS.  |   |
| 1      | Raúl Martínez Almazán las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Administraciones Públicas México, P.P. 150-151.   |   |
| 2      | Alfredo Cuevas, la Transformación de la estructura administrativa encargada del manejo del gasto público federal 1946-1974 tesis de licenciatura, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México, 1986, P.P. 26-30. |   |

| CODIGO | SECUENCIA BIBLIOGRAFICA EMPLEADA EN EL CAPITULO No. 2   |  |
|--------|---|--|
|        | REFERENCIAS.  |  |
| 3      | Fernando Silva, Planeación regional y descentralización en la - Descentralización y democracia en México, Centro de Estudios -- Internacionales a El Colegio de México, P. 136.   |  |
| 4      | Ricardo Carrillo Arronte, La Estrategia de desarrollo regional- en México: evolución, magnitudes y perspectivas, en Disyuntivas sociales, Miguel S. Viowzend (ed) Sep-Setentas, México, 1971.   |  |
| 5      | Alberto O. Herschman, La estrategia de desarrollo económico, - Fondo de Cultura Economica, México, 1958, P.P. 184-195.  |  |
| 6      | Gunnar Myrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas; - F.C.E; México, 1957, P. 55.  |  |
| 7      | La inversión en industria, incluye principalmente aquellas que- se dirigieron a apoyar a la pequeña y mediana industrias; la in fraestructura social incluye servicios urbanos, rurales, escue- las, hospitales y viviendas; la infraestructura económica inclu ye la inversión en comunicaciones y transportes.  |  |
| 8      | Se creó una Dirección de Desarrollo Regional en la Secretaría - de la Presidencia con el objeto de Coordinar los programas re- gionales. Simultáneamente se creó en cada estado un Comité Pro- motor para el Desarrollo Económico (COPRODES hoy COPLADES), en- el que participan los gobiernos estatal y federal, los sectores activos de la población financiados por el gobierno federal y - cuyos fines son determinar la corrientes y el ritmo de la inver- sión pública federal. |  |
| 9      | Leopoldo Solís, Planificación ¿Un agente de cambio económico na cional? en trimestre económico, Vol XLII, Núm. 166, Fondn de - Cultura Económica, México, abril-junio de 1975, P.P. 265-289.  |  |
| 10     | Dolores Acevedo, La Coordinación Fiscal entre la Federación y - los Estados, el caso de México, tesis de Licenciatura, Centro - de Estudios Internacionales de el Colegio de México, México, -- 1987, P. 56.  |  |

# CAPITULO N° 3

NOMBRE : POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

RELACIONADO CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

FE-UNAM-198<sup>9</sup>-----

### 3.- POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO RELACIONADA CON EL DESARROLLO-REGIONAL.

A continuación expongo la hipótesis que me propongo demostrar y que está dirigida a evidenciar, cómo "La Política Económica del Estado Mexicano, relacionada con el desarrollo regional, en Oaxaca ha propiciado la generación de polos de desarrollo y acentuado los desequilibrios y desigualdades regionales, considerando, que si la política de la inversión pública se orientara al fomento del desarrollo de las regiones más atrasadas, mediante el incremento y eficiencia de la estructura productiva para aprovechar los recursos naturales y humanos con que cuenta cada una de ellas, podría lograrse: reducir los desequilibrios regionales tanto económicos como sociales en la entidad; un desarrollo regional y estatal más homogéneo, evitando además, la concentración de infraestructura y riqueza; un aprovechamiento integral de los recursos económicos y naturales, estableciéndose en consecuencia, las bases para la generación y distribución más equitativa del ingreso; y, se crearían las condiciones para la diversificación de las actividades económicas en el estado, redundando en un crecimiento económico progresivo y una mayor aportación del PIB estatal al nacional."

En este sentido se enfoca nuestro análisis encuadrado en el período --- 1980-1988, mismo que abarca un sexenio gubernamental completo y parte del actual, con lo cual podrá evidenciarse, cambios, hacia adelante o hacia atrás según el grado, orientación y evolución que la política económica regional nacional haya alcanzado al interior de nuestra entidad, como resultado del proceso de descentralización administrativa en marcha, en nuestro país.

### 3.1.- Políticas y Estrategias del Estado Mexicano para el desarrollo regional.

En el marco de la reforma administrativa se establecieron, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto,<sup>1</sup> la Dirección General de Promoción y Operación Regional y Urbana, y la Coordinación de Delegaciones que dependía directamente del Secretario. El gobierno del presidente José López Portillo concibió al desarrollo regional no sólo como el traslado a la provincia de actos que se realizan en la capital, sino de transferir poder al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos.<sup>2</sup> En este sexenio se consideró que el impulso a partir de los mismos estados era insustituible e indispensable. A fin de que éstos fueran asumiendo la gran responsabilidad de su desarrollo era necesario dotarlos de recursos humanos, financieros y técnicos. Por esta razón, y dentro del marco de la reforma administrativa, durante el primer año de gobierno se firmó con cada entidad un Convenio Unico de Coordinación (CUC). Con esto se buscaba fortalecer la capacidad de gestión y de realización de obras públicas por parte de los gobiernos estatales y hacer más eficiente el gasto público. Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) surgieron como un intento para coordinar inversiones y evitar duplicaciones y desperdicio de recursos. Se quería impulsar las actividades productivas de los estados, fortalecer sus finanzas dándoles mayores ingresos por medio del gasto coordinado, así como tomar en cuenta, sus sugerencias para definir las inversiones federales en cada entidad. De esta manera, los CUC pretendían por un lado, contribuir aún más al federalismo y, por otro, coordinar las acciones de los diversos niveles de gobierno en asuntos concurrentes o de interés común. De 1971 a

1981 se fueron aglutinando dentro de los CUC una serie de acciones y programas que, habiendo sido creados con antelación funcionaban separadamente.<sup>3</sup>

Mediante los CUC, en 1977 se transfirieron a los estados los Programas Estatales de Inversión (PEI), que realiza el Gobierno Federal en los estados para dotarlos de obras de infraestructura (agua potable, alcantarillado, vivienda, caminos, etc.). Con esta transferencia se buscó descentralizar la prestación de servicios locales y fortalecer la capacidad de ejecución de los gobiernos estatales. Sin embargo, la Federación seguía señalando el destino de los recursos, y además el gobierno receptor estaba obligado a igualar con recursos propios cada peso de transferencia aceptado; era, pues una transferencia condicionada.

A fin de dar atención especial a las zonas marginadas del país, en enero de 1977 fue creada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), cuyos programas de atención a zonas marginadas funcionaban exclusivamente con los recursos que diversos organismos y dependencias comprometían para tal efecto. En 1979 estos programas también se integraron a los CUC, con lo que se prosiguió en la línea de agrupar dentro de un sólo planteamiento todas las ayudas a los estados. La Coplamar encontró en los CUC una bolsa adicional de recursos para financiar sus trabajos.

En 1980 se integraron a los Convenios los Programas Sectoriales concertados (Prosec), desarrollados hasta entonces de manera coordinada entre diversas dependencias federales, pero al margen de los CUC. En la búsqueda de una concepción global se vincularon a los Convenios sus acciones, pero no

sus recursos, por medio de acuerdos de coordinación de manera que hubiera concertación de acciones y mejor comunicación con los gobiernos estatales.

También en 1980 se integraron a los CUC los Programas de Desarrollo Estatal elaborados por el Comité Promotor de Desarrollo Económico (COPRODES) de cada estado a fin de impulsar determinados productos regionales y sectores considerados estratégicos por el gobierno de cada entidad federativa.

En 1981 se vincularon y empezaron a ejecutar por intermedio de los CUC los Programas Integrales de Desarrollo Rural (Pider) creados desde 1973 para mejorar la situación del medio rural más atrasado.

A partir de 1981, la Federación empezó a entregar los Apoyos Económicos a Estados y Municipios (ApeM) por conducto de los Convenios. De esta manera se resolvían, en el corto plazo, los problemas de liquidez de los gobiernos para cubrir los gastos más urgentes e indispensables, así como los incrementos salariales decididos centralmente.

Así, se fueron concentrando en los CUC los distintos programas con el propósito de dar unidad y coherencia al esfuerzo regional y de hacer compatibles los objetivos y programas nacionales con los estatales. Si bien hubo avance en ese sentido, el hecho de que los programas integrados a los CUC continuaran funcionando sin tener un carácter complementario y redistributivo siguió siendo un obstáculo importante. Los recursos presupuestarios que se otorgaron a los CUC fueron en aumento cada año, sobre todo en ----

1979-1981. La cuestión regional adquirió tal importancia que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1982 apareció por primera vez un ra mo específico el XXVI, al que se denominó "Promoción regional". Año con -- año se incrementó el esfuerzo por financiar los Convenios, aunque no dejó de ser reducido en comparación con los recursos totales del Presupuesto de Egresos o de la inversión pública federal. Lo más que llegó a representar fue de 2.8% en relación con el presupuesto y 11% en relación con la inversión.

Paralelamente a las reformas del aparato administrativo y a los esfuerzos por fortalecer a los estados desde el punto de vista del ejercicio del ga to, se hicieron también adecuaciones por el lado del ingreso, se buscó, por una parte, acrecentar la racionalidad y la uniformidad del sistema fiscal; por otra, dotar de mayores ingresos a las entidades federativas. Así, en 1980 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal y se estableció el Sistema Nacional de Participaciones. Con este ordenamiento se eliminó el problema de la concurrencia tributaria Federación-Estados al suprimirse la diferencia entre impuestos exclusivo y concurrentes. Se federalizó el gravamen al comercio y a la industria al crearse el Impuesto al Valor Agregado. Con ello, se derogó la mayoría de impuestos estatales indirectos, los cuales -- constitufan una fuente importante de ingresos para las entidades. Se elimi nó la práctica de otorgar participaciones impuesto y se concedió, a cambio un porcentaje, entonces del 13%, sobre la recaudación federal total. Esto -- se hizo para detener el deterioro relativo (en términos del ingreso nacional) que desde 1975 habían estado experimentando las participaciones. La -- ley buscaba revertir esta tendencia, lo que de hecho se logró para benefi-

cio de un número considerable de estados.<sup>3</sup> En general, éstos vieron aumentar los ingresos totales de que disponían, pero también vieron disminuir su -- autonomía tributaria al depender en mayor medida de las participaciones federales. <sup>4</sup> Así, en 1977, 24.3% de los ingresos estatales totales provino -- de sus propios impuestos, 27% de participaciones en ingresos federales y -- 40% tuvo diverso origen (derechos, productos, aprovechamientos, deuda, ingresos por cuenta de terceros), en 1982 sólo 5.6% de los ingresos de las entidades se originó en los impuestos estatales, mientras que las participaciones en ingresos federales llegaron a representar 64.8%; el 47.6% restante provino de otras fuentes.

Se consideró que a fin de que todo este esfuerzo tridimensional <sup>5</sup> de reforma adquiriera permanencia y fructificara, era necesario enmarcarlo dentro de una visión de conjunto y de más largo plazo. La planeación y la programación surgieron entonces como los instrumentos idóneos. En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se reconoció formalmente la competencia de los estados para planear su desarrollo. Así, a principios de los ochenta se transformaron los antiguos Coprodes, creados en el régimen anterior y directamente dependientes de la Federación, en Comités de Planeación para el desarrollo de los Estados (Coplades) como organismos establecidos por las legislaturas locales que sólo se vincularían a la Federación de manera coordinada y que decidirían, junto con ella, los municipios y los sectores social y -- privado, las prioridades de inversión.<sup>6</sup>

La planeación se concibió como la herramienta por excelencia para la concertación de fines. Por ello, se empezó a desarrollar una infraestructura-

técnico-administrativa que contribuyera a dar orden y seguimiento a la actividad gubernamental, terminar con ineficiencias y duplicaciones, alcanzar una mejor relación costo-beneficio en la consecución de objetivos y metas, y vincular las políticas y estrategias sectoriales con las regionales.

En el Plan Global de Desarrollo se incorporó formalmente la cuestión regional y se reconoció que a los estados les incumbía incrementar su participación en el establecimiento de prioridades regionales, así como en la ejecución de programas federales de alcance estatal. El impulso desde los estados así como la participación de diversos actores sociales se concibieron como pasos indispensables para todo proyecto tendiente a mejorar a las regiones.

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la planeación ha recibido su mayor impulso. En diciembre de 1982 se promulgó la ley de planeación y poco después el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. De modo paralelo, se reformaron los artículos 25 y 26 constitucionales, en los que quedó definido que el Ejecutivo Federal coordinaría, mediante convenios en las entidades federativas las acciones conducentes a la formulación y el control del Plan Nacional de Desarrollo en que ya incluyó un capítulo consagrado al desarrollo regional. Junto con estas acciones se empezó a promover la creación de sistemas estatales de planeación democrática sustentados en el ejercicio de la soberanía de la entidad y que, a semejanza del Sistema Nacional de Planeación Democrática, requerían en primera instancia de adecuaciones jurídico-administrativas. Se trataba de que cada entidad contara, en la base, con una Ley Estatal de Planeación como susten-

to jurídico, y con un Plan Estatal de Desarrollo (Plades) cuyo contenido - se integraría con los programas por ejecutarse en el estado. Se realizó un esfuerzo considerable en estos dos aspectos, Gracias a él, la gran mayoría de las entidades pudo promulgar prontamente su Ley de Planeación, así como formular su Plan Estatal de Desarrollo.

Para dar concreción de corto plazo al plan y a los programas, cada entidad se comprometía a elaborar sus Programas Operativos Anuales (POA) y a realizar, asimismo, el seguimiento y evaluación de la ejecución correspondiente, el éxito ha sido menor en estos dos aspectos, ya que, hasta 1986, sólo nueve entidades habían formulado sus POA y únicamente siete habían realizado sus evaluaciones correspondientes.<sup>7</sup>

Se dispuso que los Coplades serían el único canal de vinculación y comunicación entre los sistemas nacional y estatal de planeación. Los Coplades, como organismos descentralizados de las administraciones públicas estatales, cumplen con el objetivo principal de ser los órganos de coordinación inter gubernamental a fin de hacer compatibles los esfuerzos en materia de planeación. Como son órganos responsables del proceso de planeación estatal, - en su seno se integra el Sistema Estatal de Planeación Democrática. En cuanto el plan y a los programas, al Comité corresponde apoyar su formulación actualización y congruencia, así como evaluar su operación y facilitar la concertación entre los diversos agentes involucrados. Le compete también - formular la propuesta anual de inversión que se integra al proyecto de presupuestos de Egresos de la Federación, intentando con ello dar a la inversión sectorial una orientación regional. De igual manera, la mayor parte-

de los programas que se ejecutan por medio de los CUC entre la Federación y los Estados debe decidirse en el seno de los Coplades. Como se puede observar, el objetivo ha sido fortalecer a estos organismos, dándoles mayores capacidades de decisión y control y definiéndolos como la única vía de coordinación y concertación.

Para apoyar estos esfuerzos de planeación y programación así como los de fomento regional, a principios del sexenio se fortaleció la infraestructura administrativa en la materia. Se creó en la Secretaría de Programación y Presupuesto la Subsecretaría de Desarrollo Regional, cuyas principales funciones son apoyar el proceso de planeación de los estados, normar el funcionamiento de las delegaciones en los estados, formalizar los Convenios Unicos de Desarrollo, vigilar el cumplimiento de la normatividad, vigilar la asignación de los recursos, formular diagnósticos socioeconómicos que faciliten la definición de prioridades de inversión y proponer medidas para desconcentrar las actividades de la zona metropolitana de la ciudad de México.<sup>8</sup>

En cuanto a las modificaciones en el gasto coordinado, los CUC cambiaron de tónica. Se dió preferencia a la planeación y por ello se le llamó Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Así se acentuaba, además el propósito de fortalecer la participación de los gobiernos estatales y municipales en la planeación, ejecución, y desarrollo interno de la entidad. Los Convenios han desempeñado un papel instrumental, buscando concentrar las relaciones Federación-Estados, ser la vía por la que se pasen recursos y funciones a los estados, así como fortalecer sus facultades administrativas,

al encargarles la ejecución de las obras. Los CUD se han convertido entonces en un aglutinador y ordenador de las acciones que se llevan a cabo en un mismo estado.

Con el fin de dar mayor racionalidad a las acciones que se venían realizando por medio de los Convenios, algunos de los antiguos programas se modificaron de la siguiente manera:

Los Programas Sectoriales Concertados (Prosec) se integraron a los Prodesy se les dió la nueva denominación de Programas de Coordinación Especial.- Funcionan mediante acuerdos de coordinación para transferir recursos a los estados dentro del ejercicio fiscal a fin de realizar acciones prioritarias no comprendidas en la propuesta anual de inversión de los Coplades, así como apoyar programas de emergencia.

Con la denominación común de Programas de Desarrollo Regional (PDR) se fusionaron los antiguos PEI, Pider y los Programas de Atención a Zonas Marginadas ( la Coplamar desaparecida en mayo de 1983). En los PDR todo pasó a formar parte de una sola estrategia de desarrollo regional, dentro de la - que se apoyan tanto la realización de obras de infraestructura básica y de desarrollo social como programas productivos.

Teniendo en cuenta las repercusiones de la crisis de 1982, en el empleo se crearon Programas Regionales de Empleo (PRE) a fin de aminorar los estragos de la desocupación.

Para atender regiones específicas que abarcan más de un estado, se crearon los Programas Regionales Estratégicos (Pres) correspondientes a las siguientes zonas prioritarias: Mar de Cortés, Zona Metropolitana de la ciudad de México, Frontera Norte, Zona Centro, Zonas Áridas y Sureste.

Como hemos visto, la cuestión regional aparece en el momento actual como una de las más importantes. Sin embargo, debido a la crisis económica los recursos financieros que se le consagraron por medio de los CUC disminuyeron de 1983 a 1985 en comparación con 1979-1981, a lo que empeoró aún más en 1986 ya que debido a los devastadores sismos de 1985, la reconstrucción y la descentralización se volvieron objetivos prioritarios. Las medidas de desconcentración y de reubicación de personal y oficinas de las dependencias federales ocuparon el primer plano en acciones de gran urgencia.

### 3.2.- Políticas y Estrategias para el Desarrollo Regional en Oaxaca.

El desarrollo regional en el estado de Oaxaca, ha girado en torno a los propósitos y objetivos de desarrollo establecido por los gobiernos de la República y, por tanto se ha conducido apegado a las políticas y estrategias económicas y sociales establecidas a través del Plan Nacional de Desarrollo. En el período que nos ocupa, fueron dos las grandes líneas estratégicas: La reordenación económica y el cambio estructural. La primera se orientó a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas; a proteger el empleo y la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo justo y sostenido,<sup>9</sup> y la segunda, se dirigió a iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social -

en el proceso de desarrollo, para organizar el proceso productivo y distributivo, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios — fundamentales del desarrollo y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes.<sup>10</sup>

Así mismo, la conducción de nuestra economía estatal, se desarrolló en el marco que configuró el establecimiento de las bases generales para la descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; en los lineamientos para el desarrollo estatal integral; en las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo regional, a las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México.

La obtención del desarrollo estatal integral, se planteó lograrlo en todas las entidades federativas principalmente en las menos desarrolladas como — en el caso de la nuestra, con la intención de que contaran con la capacidad económica y administrativa que les permitiera alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso. Para alcanzar estas metas, se establecieron las siguientes acciones: Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas; — organización de sistemas de organización democrática en cada una de las entidades federativas; elaboración en cada entidad federativa de planes estatales, que consideraran sus características particulares y fijaran una estrategia de desarrollo específica; dar más vigor al municipio pugnando por su economía y adecuando, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal; establecimiento de Conventos Unidos de Desarrollo basados en orientaciones políticas fundamentales del go-

bierno federal, (...) equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto, promoviendo la actividad económica en todas las entidades federativas; y, participación social en los programas de desarrollo regional, que deberá fundarse en el concurso amplio y democrático de toda la población.<sup>11</sup>

En este sentido, nuestra economía, quedó bajo la convergencia de objetivos comunes de desarrollo e integración regional del Programa Regional Estratégico (Pres) correspondiente a la zona prioritaria del Sureste, que enmarcó las acciones que el gobierno federal realizaba en esta región, para dar -- respuesta a la problemática generada por la crisis económica que arreciaba en nuestro país.

Bajo la dirección de estas grandes líneas de acción nacionales, en 1984 Oaxaca elaboró y presentó el Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986. Con él, -- se puso en marcha el proceso de reorganización de los recursos públicos, -- federales, estatales y municipales, para impulsar el desarrollo integral -- de Oaxaca.<sup>12</sup>

Para lograr este gran propósito, el plan contempló alcanzar cuatro objetivos básicos:

- Fortalecer el disfrute de las libertades y mantener el estado de derecho para garantizar la vigencia del régimen democrático.
- Elevar la calidad de vida de la población, mediante la promoción de un desarrollo integral de la entidad, orientado a satisfacer las necesidades

des básicas de la población, sobre todo de las clases y sectores con mayor índice de marginación social.

- Garantizar la participación de los oaxaqueños en las tareas de desarrollo, mediante el trabajo, la organización y el disfrute pleno de sus beneficios.
- Impulsar el crecimiento económico de la entidad a través del uso racional de los recursos disponibles y la atención a los sectores y regiones que tengan mayores potencialidades de desarrollo. En ello, resultó fundamental el fortalecimiento al municipio y la revalorización del espacio rural como sustentos básicos del desarrollo integral del estado.<sup>13</sup>

El propio Plan planteó como estrategia, para el desarrollo global en la entidad, un crecimiento económico con fuerte incidencia en la sociedad oaxaqueña; mediante la integración productiva del estado en el aspecto económico, y en lo social, procuró un mejoramiento a corto plazo de las condiciones de vida de la población.

En el marco del desarrollo regional y para la integración económica de las regiones del estado de Oaxaca, se tomó como estrategias fundamentales la vinculación de la industria, a través del desarrollo agroindustrial de acuerdo con la vocación productiva de las distintas regiones.

En este proceso, el Plan consideró como obstáculo, la pulverización de los municipios y se planteó emprender una reforma que permitiera fortalecerlos

y abrir mayores oportunidades de desarrollo. Una mejor estructura municipal -se afirmaba- haría posible que las políticas de desarrollo económico se ligaran directamente a la consecución de mejores niveles de bienestar para la población y permitieran el fortalecimiento de estructuras urbanas-regionales con más servicios y con posibilidades de arraigar a la población en sus lugares de origen.<sup>14</sup>

Esto, sólo quedó en mero planteamiento, pues no se logró crear las condiciones subjetivas que dieran vigencia a estos propósitos del gobierno estatal encabezado por el Lic. Pedro Vázquez Colmenares.

Paralelamente a la presentación del Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986 - y en el marco de las dos vertientes estratégicas de desarrollo: la integración económica de la entidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; se presentó el Programa Operativo Anual, 1985, otro de los instrumentos que integraban el establecimiento del reciente Sistema de Planeación, programa con el cual se daba concreción de corto plazo al plan y a los programas que en la entidad se estaba comprometido realizar.

A través del Programa Operativo Anual, se establecieron las metas específicas, los montos presupuestales y los responsables de la ejecución de las diversas acciones que, a lo largo del año habrían de realizarse. En materia económica, el programa registró la promoción de la ampliación, modernización y consolidación de las autoridades pesqueras; la integración y diversificación de la industria; el fortalecimiento de la actividad turística; el aprovechamiento del potencial minero; desarrollo del sistema de comuni-

caciones y transportes; la modernización y ampliación del sistema de abasto y comercialización; y, mejoramiento de la calidad del medio ambiente. Para el desarrollo social, POA, consideró la participación de la población en el proceso de desarrollo, y de sus beneficios, la ampliación de oportunidades de empleo y la productividad; la incidencia de los patrones alimenticios para la elaboración de los niveles de nutrición; la generación de condiciones para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud, educación - vivienda, etc.

Estos instrumentos que han jugado un papel importante en la implementación del desarrollo en la entidad, se han generado en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) en la entidad, como único canal de vinculación y comunicación entre los sistemas nacional y estatal de planeación, como órgano intergubernamental que funciona como medio para hacer compatibles los esfuerzos en materia de planeación. Dentro del marco de su concepción en materia de desarrollo regional, le compete formular la propuesta de inversión que se integra al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, intentando con ello dar a la inversión sectorial una orientación regional.

Paralelo, a estos esfuerzos de planeación y programación, y desde luego de fomento regional, en 1985, con la intención de atender las demandas que las distintas regiones del estado planteaban, incluso mediante presiones políticas y económicas en diversas formas; se establecieron desde el seno del COPLADE ocho Delegaciones Regionales concebidas como aquellas que instrumentan las acciones necesarias para una mejor integración de las diversas regiones geográfico-económicas del estado al desarrollo económico, social y -

cultural, éstas se establecieron en cada una de las regiones de nuestra entidad; como son: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, - Sierra Sur y Valles Centrales.

Estas Delegaciones, se integran con un coordinador y un secretario técnico-ambos elegidos por el gobernador del Estado, un representante de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno -- Federal, y, los representantes de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el Gobernador del Estado.

Además, por los representantes de los órganos regionales de las dependencias y entidades del Gobierno Federal; por los representantes de los órganos de los sectores social y privado; y por los designados por el Gobernador del -- Estado.<sup>15</sup>

En lo que respecta a las funciones de estos órganos regionales en la entidad están:

- I.- Vincular adecuar y evaluar las políticas, estrategias y líneas de -- acción de los Planes y Programas, Federales y Estatales en su instrumen-  
tación de acuerdo con las disposiciones y políticas aplicables en mate-  
ria de Planeación, Programación y Control.
- II.- Llevar a cabo la compatibilización y sincronización del proceso de --  
planeación de cada una de las entidades de la administración pública en-  
el órgano colegiado correspondientes.

- III.- Coadyuvar a la instrumentación de los compromisos y acciones contenidas en los planes, programas, Convenios Unicos de Desarrollo, anexos técnicos, acuerdos de coordinación y demás documentos análogos en los que se señalan objetivos y normas sectoriales de desarrollo económico y social.
- IV.- Asegurar la capacitación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población organizada exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución de los planes, programas, convenios, acuerdos, anexos estadísticos y demás documentos análogos.

Aunque el surgimiento de estas medidas, tuvieron como principal motivo dar respuesta inmediata a movimientos de carácter político que se presentaban en las distintas regiones de la entidad, y que presionaban al Gobierno Estatal; de alguna forma que la instrumentación de estas delegaciones de gobierno, plantearon una medida de vinculación regional, en el seno del Sistema Estatal de Planeación, sin embargo, estas medidas se establecieron en un primer intento de coordinación regional, como una opción que no fue resultado de una verdadera política de desarrollo regional en el estado, pues el propio Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual (POA) no precisaron y mucho menos priorizaron el desarrollo regional global de la entidad, tampoco contó, ni cuenta con una definición concreta sobre los criterios en la instrumentación y sobre todo para la asignación de recursos vía inversión como factor fundamental para impulsar el desarrollo económico y social en la entidad.

Este señalamiento aparece ya como uno de los talones de aquiles en la Planeación Regional; pues, ha dejado expuestas a las Delegaciones Regionales a la habilidad política o a la torpeza de los Delegados, para que sus regiones puedan absorber recursos suficientes o insuficientes según el caso, y así, se avance o se estanque en la promoción del desarrollo regional.

### 3.3.- Los Polos de Desarrollo y Desequilibrios Regionales en Oaxaca.

La estructura económica regional de nuestro estado, se ha caracterizado por la existencia de un proceso de concentración que ha beneficiado sólo a algunas regiones económicas en perjuicio de otras como producto de la evolución natural de un marco de desarrollo a nivel nacional, que, ha priorizado la creación de la infraestructura económica en regiones con grandes potencialidades en recursos naturales y humanos, en detrimento de las regiones de menor desarrollo en la entidad.

La concentración que da margen a la estructura del desarrollo desigual; en el estado, en primer lugar como hemos señalado, el resultado de las políticas económicas regionales desplegadas por el gobierno federal, en segundo, esto ha significado en Oaxaca un proceso continuo de polarización en la distribución del ingreso y la riqueza; el fortalecimiento de las formas oligopólicas de desarrollo, sobre todo en sectores no prioritarios socialmente, en donde hay predominio de los servicios en detrimento de las manufacturas y las actividades agropecuarias en la estructura del PIB estatal.

El proceso de concentración, en Oaxaca ha dado lugar a la formación de tres

centros regionales que se han enmarcado dentro de la política de desarrollo regional nacional, como son: Salina Cruz en la región del Istmo, San Juan - Bautista Tuxtepec en la región del Papaloapan; y el que actualmente concentra la atención del gobierno nacional y estatal: el macroproyecto del Complejo Turístico Bahías de Huatulco, en la Costa.

### 3.3.1.- Polo de Desarrollo en el Istmo.

El centro de desarrollo de Salina Cruz, como es sabido ha estado dentro de las prioridades nacionales desde los años setentas y que con el gobierno -- del presidente Luis Echeverría Álvarez, se inyectó gran dinamismo, fortaleciéndose con el siguiente sexenio, cuando se impulsó la industria petroquímica cobrando importancia el proyecto de la refinería y otras ramas de la - industria, como es la pesca fundamentalmente.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, este polo de desarrollo que do enmarcado dentro del programa de Desarrollo de la Región Sureste, cuyo - ámbito territorial del programa comprendió los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca (Salina Cruz), Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Con la Política Regional del Plan Nacional de Desarrollo, se estableció -- que el sureste era para el gobierno federal, una región prioritaria, para - la cual se elaborarán en coordinación con los planes estatales, el programa regional que tradujera en el ámbito territorial y en impactos inmediatos pa ra la población, las orientaciones generales y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.

Las estrategias que establece el Programa, estaban dirigidas a transformar cualitativamente el desarrollo de la región y corregir los principales de sequilibrios que se habían generado como producto mismo del crecimiento y de la insuficiente integración, económica y social.

Las estrategias, se orientaron a lograr un crecimiento económico equilibrado y duradero que garantizara el avance social para la cual el gobierno federal y los gobiernos estatales destinarían importantes recursos, cuyo ritmo y orientación, recuperarán la dimensión social de la inversión pública.<sup>16</sup>

Enfáticamente, de las seis estrategias que establecen el programa, a Salina Cruz se le integró en las siguientes:

- a) Diversificación e integración al aparato productivo.
- b) Definición de la vocación del territorio para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y el ordenamiento natural urbano.
- c) Vinculación del desarrollo científico y tecnológico a las condiciones y prioridades nacionales.

En la primera, por su posición estratégica en el sistema de transporte, - a Salina Cruz, se le ubicó para el desarrollo de proyectos metalmecánicos aprovechando la mano de obra calificada y la capacidad de servicios de la ciudad.

En la segunda categoría, en los que se refiere al ordenamiento urbano, que

dó inmerso Salina Cruz, esto implicaba la modificación de los patrones de ocupación del suelo para racionalizar los movimientos de la población entre los centros de trabajo y las áreas de vivienda y servicios. Para el logro de descentralizar la población y distribuir más equitativamente la oferta de servicios, se le consideró como centro estatal que impulsara los servicios administrativos, educativos y los enlaces carreteros y recibieran atención preferencial considerados como zonas críticas, Ixtepec y Matías Romero.

Salina Cruz, se decía, experimentará a corto plazo, un alto ritmo de crecimiento como resultado de la ampliación de la capacidad de refinación. Con el propósito de sostener su crecimiento a mediano plazo, se impulsaría las actividades industriales asociadas a la posición de ésta, en los flujos nacionales e internacionales de carga.<sup>17</sup>

En la tercera estrategia y, en base a las acciones en materia de transporte se decidió en el programa, establecer un sistema flexible y directo para la vinculación del corredor petrolero con los puertos del golfo y del pacífico, apoyado en la habilitación de un sistema de cabotaje eficiente combinado con la modernización ferroviaria a través del Istmo de Tehuantepec. - Con ello, se lograría racionalizar los movimientos de carga entre el Sureste y la Costa del Pacífico, librando las áreas congestionadas del centro y reduciendo sustancialmente los costos.<sup>18</sup>

Como se ve, el Programa del Sureste, vino a priorizar únicamente a la región del Istmo, y concretamente a Salina Cruz y en menor grado a Ixtepec -

y Matías Romero. Esto implicó desde luego, la asignación de importantes -- montos de inversión tanto federal como estatal.

Resalta también a parte de la focalidad del proyecto, la falta de integración de las actividades del resto de los sectores económicos, en forma concreta y con prioridades definidas para que el impacto de este macroproyecto se diera en forma global en la propia región del Istmo. Sin embargo aunque en la actualidad existan tres de desarrollo, Pesquero -Agropecuario -Petrolero - Industrial, constituidos por: Juchitán, Tehuantepec y Salina Cruz, - sobre todo en este último la expansión incontrolada vino a desequilibrar - la interacción socio-económica-regional, además de propiciar un crecimiento urbano anárquico y sus consecuentes problemas.

Esto revela que los objetivos planteados en el Programa del Sureste, no - dieron los frutos esperados, no resolvieron los desequilibrios interregionales, sino todo parece que se han agudizado algunos como en el caso de la sobreproducción urbana que se ha concentrado en Salina Cruz y las ciudades de mayor influencia, como son Juchitán de Zaragoza, Matías Romero, Santo - Domingo Tehuantepec y Ciudad Ixtepec, agudizando los problemas de vivienda de servicios de agua potable y drenaje, así como de educación en todos los niveles.<sup>19</sup>

La agricultura en la región, enfrenta grandes obstáculos, como insuficiencia - de agua, falta de asistencia técnica, escasez de crédito y una deficiente - red de comercialización.

La ganadería por su parte, se desenvuelve con bajos rendimientos, está poco integrada, pues aún se práctica fundamentalmente en forma extensiva y con tendencias a abarcar áreas destinadas a la agricultura.

No obstante contar con los mayores forestales tanto a nivel estatal como nacional, la silvicultura está prácticamente varada, los recursos se subutilizan porque los poseedores de los bosques carecen de capacitación capital-e infraestructura caminera para aprovechar optimamente los recursos, ricos en pino, y maderas preciosas.

La actividad pesquera, opera con bajos niveles de producción por la utilización de técnicas y artes de pesca tradicionales, la agroindustria padece problemas de suministro de materias primas y escasa promoción de inversiones.

La petroquímica, a pesar de su acentuado crecimiento, no se integra con efectos multiplicadores positivos a la economía regional.<sup>20</sup>

En suma, es notable la persistencia de la integración de los sectores económicos, que giran en torno al desarrollo industrial de Salina Cruz.

### 3.3.2.- Polo de Desarrollo en el Papaloapam.

El otro centro de desarrollo que creó impulso con el gobierno del Lic Pedro Vázquez Colmenares, es el que se ubica en el parque industrial de San Juan Bautista Tuxtepec en la región del Papaloapam. Otra de las regiones

con un potencial alto en recursos naturales.

En esta zona, se encuentran establecidas la Fábrica de Papel Tuxtepec, que es la que abastece prácticamente con el 20% del total del país, es significativamente importante por el monto de inversión que ejerce y por el número de empleos directos e indirectos que genera en la región.

Se encuentra además el ingenio Adolfo López Mateos, que significó la conversión del patrón de cultivos y la implantación de la producción cañera en la zona.

La recién instalada fábrica cervecera del trópico, por sus dimensiones y la cantidad de empleos que genera directa o indirectamente, es para la región de gran importancia económica y de impulso al parque industrial que durante el gobierno del Lic. Pedro Vázquez Colmenares, absorbió inmensos recursos vía inversión para dotarlo de servicios de energía eléctrica, pavimentación e infraestructura.

Desde las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, hasta las acciones del Plan Operativo Anual, fue evidente la prioridad que adquirió la región del Papaloapan, acentuando sus principales acciones en la ciudad de Tuxtepec.

Este auge industrial, ha generado la concentración poblacional, en 1970 se asentaban 17 500 habitantes, en la actualidad rebaza los 130 000 habitantes sólo la ciudad de Tuxtepec. Esto desde luego también con los consecuentes -

problemas urbanos, servicios de salud, de educación, vivienda, etc. Sin embargo, a pesar de que la zona es considerada de máxima prioridad industrial nacional el propio Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992, reconoce que la región enfrenta graves problemas de financiamiento a la producción, de paquetes tecnológicos y de canales adecuados de comercialización, además, de problemas de contaminación con la presa Miguel Alemán, consecuencia de los desechos industriales, lo cual limita la pesca. En la región también tiene problemas de contaminación, principalmente en la ciudad de Tuxtepec, donde se desarrolla un crecimiento urbano anárquico, lo cual propicia que los servicios públicos sean deficientes o insuficientes.<sup>21</sup>

El impacto de este polo de desarrollo aun no trasciende a la solución -- de los problemas básicos de la región, en cambio se agrandan aquellos que son generados a partir de la propia dinámica de la centralización industrial en la zona.

### 3.3.3.- Polo de Desarrollo en la Región de la Costa.

Con el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se dió al desarrollo regional mayor prioridad, ya que, en el propio Plan Nacional de Desarrollo por primera vez se concedió un espacio consagrado a la política regional: capítulo noveno. En este apartado y en lo que se refiere a las "Líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional", cuando se refiere a la parte central de la costa del Pacífico, se señala el desarrollo de la Costa Oaxaqueña como parte de un programa más amplio, que abarca la franja costera desde Nayarit hasta Oaxa

ca. En este último, esta política regional aterrizó en el nuevo proyecto de Bahías de Huatulco.

En consecuencia, el gobierno estatal enlazado en la política regional del - gobierno federal, en su primer plan estatal de desarrollo, 1984-1986 plas- mó el proyecto dentro de las prioridades en materia de desarrollo turísti- co en la entidad. En torno a él, se planteó el desarrollo de toda una se- rie de estrategias, complementarias al proyecto netamente turístico conce- bido a nivel central.

El proyecto Bahías de Huatulco, se desarrolla en un área de 25 kilómetros- de largo y delimitado por el lado norte por la carr tera costera. Cuenta -- con nueve Bahías principales, seis de menor importancia y con dos espacios sobre mar abierto; lo que concentra grandes atractivos.

El complejo turístico, se ubica en el municipio de Santa María Huatulco. - topográficamente, 83% de la superficie es montañosa, la parte utilizable - es la de los valles que son el 13% y el resto (4%), es área dedicada al - aeropuerto, 900 hectáreas en total.

Huatulco está, a media hora de vuelo de la ciudad de Oaxaca; a una hora de- vuelo del Distrito Federal y, por carretera, a 5 horas de la ciudad de Oa- xaca. La afluencia del turismo por vía terrestre está por vía Acapulco; o- del Distrito Federal a Oaxaca, y de ahí a Miahuatlán y Pochutla. Por últi- mo, el proyecto se ubica a 2 horas de uno de los mercados más importantes- que es Houston, a 3 horas, que incluye, a Dallas y Atlanta; y a 4 horas y-

media del mercado de Nueva York y con San Francisco,<sup>22</sup> o sea, son distancias aceptables de los principales mercados del exterior.

El proyecto, constituye el vector fundamental, que es incluso reforzado - por centros tradicionalmente de otro nivel, como son: Puerto Angel, Puerto Escondido, y potencialmente Manialtepec.

A diferencia del complejo Turístico de Cancún, cuya ubicación se realizó en una zona en que no existían otros recursos, fuera de las playas para el turismo, es decir, ocupó tierras que eran prácticamente páramos; para el caso de Oaxaca, de Santa María Huatulco, en donde se ubica el centro turístico - más importante del país, con grandes potencialidades naturales pues aparte de las bellezas de sus 15 Bahías, posee enormes recursos pesqueros, - incluso agropecuarios; existen comunidades con formas de vida, de producción y de subsistencia elementos que tienen que jugar un papel muy importante para la región si logra integrar su economía en torno al complejo Turístico de Huatulco.

Es importante por ello, hacer algunos señalamientos. Primero, el proyecto-turístico nació dentro de las prioridades de la política regional del gobierno federal, fue éste, quien diseñó, todo, desde las medidas normativas hasta la operación del proyecto; la participación del gobierno del estado de Oaxaca, se concreta a apoyar complementariamente, es decir, nuestro Estado ha sido receptor de esta gran acción del gobierno central.

Segundo, la instrumentación del proyecto centra su acción en lo que es en

sí el complejo turístico, pero no se observa igual prioridad al desarrollo de los sectores productivos para integrarlos a un desenvolvimiento e interdependencia económica. Con esta estrategia, el impacto del complejo pudiera ser para la región, una verdadera alternativa económica con trascendencia en el bienestar de la población.

Tercero, como señalábamos en el primer punto, la ubicación y las características en donde se asienta el proyecto, exigen medidas diferentes. Existen las condiciones para que este proyecto ambiciosamente diseñado y con grado de factibilidad, amplio y seguro; induzca a los litorales de Oaxaca a un desarrollo integral de sus recursos. Sin embargo, es evidente que el proyecto turístico Bahías de Huatulco, actualmente con avances agigantados en la construcción de las obras, dejó a los sectores agropecuarios y pesquero, al margen de las prioridades del desarrollo del propio proyecto; -- pues a la fecha el sector agropecuario, se encuentra varado, sin cambios; -- no obstante las posibilidades naturales con que cuenta y la potencialidad que representa para el cultivo de frutales propios del clima tropical, y, -- productos como el ajonjolí y la copra, el algodón, hule y muchos más, que tienen excelente mercado y que esperan el impulso requerido para transformar a esas regiones de la Costa Grande y Chica del estado. En las mismas condiciones se encuentra la ganadería que se ha estancado, cuando la zona reúne condiciones propicias para el desarrollo ganadero.

Por su parte el sector Pesquero, que es tan riquísimo y promisorio como el propio turismo en la región y que es parte integral o cuando menos debe -- serlo, de la alimentación de la población; su aprovechamiento es irregu--

lar e inadecuado, lo que impide que la industria pesquera no concrete -- programas importantes, y los productos del mar sigan siendo elementos prioritarios de la mayoría de los oaxaqueños.

En suma, para que el Proyecto Turístico Bahías de Huatulco funcione como motor de desarrollo de la región de la Costa y viceversa, deberá conformar se un desarrollo interdependiente, es decir, entre el sector agropecuario-pesquero; el de servicios, etc., con el proyecto turístico; solo así el -- nuevo polo de desarrollo no será fuente generadora de desequilibrios regionales e interregionales con que generalmente se han caracterizado los -- existentes en México. De lo contrario, los diversos problemas ya generados de diferente tipo, que van desde la tenencia de la tierra hasta el de la -- falta de servicios urbanos, vivienda salud, etc., pueden erigirse como -- desvirtuadores del proyecto de un estado que aspira a combatir la desigualdad , para estrechar más la distancia entre los oaxaqueños, que se man-- tenga una identidad cultural frente al resto del país y frente al mundo.

En estas regiones: Papaloapan, Istmo y la Costa, se ubican los tres polos de desarrollo, existentes en el estado de Oaxaca, y que han sido producto de las políticas económicas regionales diseñadas e implementadas por los -- gobiernos de la República y favorecidos por los de nuestro Estado. Esto -- desde luego ha implicado la asignación de grandes montos financieros vía -- inversión, dentro de la estrategia que buscaba a toda costa el crecimiento económico del país.

Sin embargo, a no muy largo plazo, este modelo de crecimiento demostró que

si bien fue un mecanismo para transferir recursos a los estados; esta polarización del desarrollo nacional, generó grandes desequilibrios interregionales y por tanto agudizó el desarrollo desigual en el Estado.

La coexistencia de estos tres polos de desarrollo con las cinco regiones - que se mantiene al margen de la política regional nacional, han resentido sus efectos, agudizando sus problemas económicos y sociales; generando una estructura de desarrollo heterogéneo en la entidad; fortaleciendo a regiones y a grupos económicos potencialmente avanzados respecto al resto de -- las regiones y en consecuencia, se dió vigencia a economías congestionadas. Volteada la vista de los gobiernos federal y estatal hacia estos proyectos de gran envergadura, se desatendió de hecho a las regiones más atrasadas - haciéndose así mas grande la brecha entre el desarrollo de las regiones - más ricas y el de las más pobres y marginadas.

Para comprobar estas aseveraciones, basta observar la dirección que tomaron las inversiones y el asentamiento de los mayores montos, y que de hecho se orientaron hacia regiones con economías que tradicionalmente han sido - más favorecidas, tanto por el gobierno federal con sus inversiones directas (polos de desarrollo) como por el estatal que de sus escasos recursos, ha desprendido mayores cantidades para asignarles a las regiones con economías congestionadas.

Analizando la información disponible sobre la inversión pública de 1983 y- 1984 años que son parte de la primera administración estatal encuadrada -- dentro del periodo de análisis, así como la de 1988, que corresponde ya al

actual gobierno estatal, y además, tomando como base cuatro categorías principales que son: Industria, Infraestructura Social, Infraestructura Económica y el Sector Agropecuario y Pesquero (ver cuadros 2 y 3), encontramos los siguientes fundamentos:

En 1983, según la inversión pública que captó en promedio cada municipio, nos indica que ésta se concentró principalmente en la región del Istmo, con 41 municipios y 19 millones 436 mil pesos; el Papaloapan que cuenta con 20 municipios, captó 13 millones 338 mil pesos cada ayuntamiento; la Cañada con 45 municipios, cada uno recibió 8 millones 984 mil pesos, y la región de la Costa que concentra 50 municipios, recibió en promedio 8 millones 586 mil pesos cada ayuntamiento. El resto de las regiones realmente fue irrisoria su participación, ya que la región de la Sierra Sur obtuvo 5 millones 489 mil pesos y en ella se ubican 68 municipios; la región de la Mixteca con 155 municipios captó solo 4 millones 346 mil pesos; la región de Valles Centrales con 121 ayuntamientos le correspondió 4 millones 652 mil pesos cada uno; y, la Sierra Norte quedó en último lugar con 3 millones 578 mil pesos, integrado por 70 municipios.

A nivel de cada categoría, también en promedio municipal, en lo que se refiere a industria, los mayores montos estuvieron dirigidos hacia la región de la Sierra Sur (196 mil pesos), la Costa (185 mil pesos) y hacia la Cañada (174 mil pesos). El resto de las regiones prácticamente no tuvo significación en este concepto.

Para la construcción de Infraestructura Social, fueron favorecidas las re-

giones del Papaloapan (7 millones 527 mil pesos en promedio municipal); la Cañada (7 millones 285 mil pesos) y el Istmo (7 millones 174 mil pesos) - principalmente. Para infraestructura económica, se dirigieron mayores recursos hacia el Istmo (11 millones 799 mil pesos); el Papaloapan (5 millones - 163 mil pesos) y la Costa (4 millones 511 mil pesos). Lo que recibieron las demás regiones fué verdaderamente insignificante. La distribución en el sector agropecuario y pesquero, adoleció de la misma desigualdad, pues vuelven a destacar la región del Papaloapan con 635 mil pesos en promedio por municipio; el Istmo con 463 mil pesos y la Cañada y la Costa con 145 y 169 mil pesos, respectivamente. Lo que correspondió este concepto a las demás regiones, no tiene ninguna significación.

Como puede observarse, tanto a nivel global, como a nivel de las diversas - categorías, son las mismas regiones las favorecidas, las más ricas y las -- mismas también las que por sistema permanecen marginadas.

La situación en 1984, como lo muestra el cuadro número 5, aún cuando a nivel global destaca ya la región de Valles Centrales, así como en infraestructura social y económica; y la Cañada que destacó en industria, la tendencia concentradora se mantuvo prácticamente inamovible; en la medida que permaneció el mismo patrón de distribución; pues a nivel global, el Istmo, la Costa y la región del Papaloapan; en este orden, fueron los que absorbieron los mayores montos de recursos financieros vía inversión estatal en promedio municipal; permaneciendo las demás regiones en planos meramente secundarios.

De acuerdo al destino de la inversión respecto a cada categoría, el comportamiento fué como sigue:

Para Industria, se destinaron recursos en primer lugar hacia el Istmo, Sierra Sur y la Costa; siguieron en menor importancia la Cañada, Papaloapan, - Sierra Norte, Valles Centrales y la región de la Mixteca. En infraestructura social, las tres primeras regiones que percibieron mayor inversión, fueron el Istmo, Valles Centrales y la Costa; el resto, en orden descendente es tuvieron Sierra Sur, la Cañada, Sierra Norte, la Mixteca y el Papaloapan. - Para infraestructura económica, fueron el Istmo, el Papaloapan y la Costa - los mayormente beneficiados; Valles Centrales, Sierra Norte, Sierra Sur, la Mixteca y la Cañada, son las menos afortunadas en este aspecto.

Por último, para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero, la inver sión se dirigió con mayor prioridad hacia la región del Istmo, Papaloapan y la Costa; sienda la región Mixteca la última en esta distribución de la - inversión.

En suma, la fórmula: Istmo, Papaloapan y Costa, estuvieron en el centro de la prioridad estatal; en la administración del Lic. Pedro Vázquez Colmenares, y al margen de éste, el resto de las regiones, las más abandonadas y - por tanto, las más pobres.

A partir de 1987, en que toma las riendas de la economía de la entidad, el actual Gobierno Estatal; la planeación del desarrollo se enmarcó en base a diez estrategias de desarrollo; la sexta abordó de lleno el Desarrollo Regional e Integración Territorial y presupuestalmente en 1988, ocupó el ter cer lugar (0.14%) en prioridad.

Observando la distribución y el destino de la inversión (ver cuadro numero 10) correspondiente a esta estrategia, considerando el número de municipios que conforman cada región; el Programa Operativo Anual registró la siguiente asignación:

| Región            | Monto de inversión promedio municipal (Miles de pesos) | % del total inversión - 1988. |
|-------------------|--|-------------------------------|
| Cañada.           | 55 374   | 0.07                          |
| Costa             | 334 292  | 0.43                          |
| Istmo             | 78 454   | 0.10                          |
| Mixteca           | 32 720   | 0.04                          |
| Sierra Norte      | 44 162   | 0.06                          |
| Sierra Sur        | 54 405   | 0.07                          |
| Papaloapan        | 251 151  | 0.32                          |
| V. Centrales      | 24 811   | 0.03                          |
| Cobertura Estatal | 35 680 616   | 45.73                         |

Como es claro, permaneció la primacía de las tres regiones que son en la actualidad los polos de desarrollo en la entidad; la Costa, el Papaloapan y el Istmo; permaneciendo también las demás regiones en segundo término; haciendo notar, que la región Mixteca que en la administración anterior se ubicó en el último lugar, ahora en 1988 logró el penúltimo escaño de la marginación en esta estrategia que exige grandes prioridades.

Sin embargo, cabe resaltar, que tomando en cuenta la totalidad de la inversión repartida en las ocho regiones de la entidad, (566 millones 831 mil -

pesos) la distribución presentó algunas variables, por ejemplo, dentro de las tres primeras regiones con mayores montos de recursos asignados, aparece la Costa con 134 mil 996 millones 844 mil pesos 24%, región tradicionalmente favorecida; pero ahora en segundo lugar surge la región Mixteca con 83 mil 735 millones 065 mil pesos 15.0% del total y Valles Centrales con 58 mil 755 millones 017 mil pesos 14.0%; juntas, acapararon el 53% de la inversión total en el estado. La región del Istmo y del Papaloapan, ocuparon el cuarto y quinto puesto en prioridad, los que no lograron salir de los últimos, fueron la Cañada (6.0%), la Sierra Sur (3.6%), y la Sierra Norte (3.0%). (ver cuadro 11 ).

En esta dinámica de decidir la dirección de la inversión pública, es palpable la fuerza que ejerce la marcha del nuevo polo de desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco; ya que no sólo persistió concentrando recursos financieros, sino el incremento que logró en 1988 fue muy superior a lo logrado por el resto de las regiones del Estado.

Con este análisis del elemento promotor e impulsor del desarrollo, la inversión; queda evidenciada la inequidad y la injusta distribución de la misma; la ausencia de instrumentos que normen con criterios mas acordes a la realidad la distribución de la inversión pública, federal y estatal, pues el crecimiento económico concentrado, su influencia no trasciende en beneficio de la economía global del Estado.

En suma, la política de desarrollo regional desplegada por el Estado Mexicano, ha incidido con fuerza en la creación de un desarrollo heterogéneo en-

la entidad y ésta, no cuenta con capacidad para influir en la planeación e instrumentación de las acciones económicas que se implantan en nuestro territorio; a fin de hacer compatibles sus metas, políticas y acciones, con las del Gobierno Federal.

Aunque se han dado pasos importantes en materia de coordinación, entre la Federación, el Estado y los municipios, mediante el Convenio Unico de Desarrollo, y con las fuentes de financiamiento, como lo es el Sistema Nacional de Participaciones; en el primero, aún no hay mayor participación en la decisión de los montos de inversión asignados a nuestra entidad; y por tanto esta expuesto a las decisiones del gobierno central de la República. Del mismo modo, al interior, las regiones de la entidad, no tienen mayor participación es decir las más pobres y marginadas por el Estado, para obtener recursos acordes a su necesidad de desarrollo y, no la tienen precisamente, porque no se han ubicado en el centro del interés y de las prioridades del gobierno estatal, por atender las grandes acciones, producto de la política económica federal, y a las regiones cuya capacidad económica y su organización política, ejercen la suficiente presión para abarcar mayores beneficios.

| CODIGO | SECUENCIA BIBLIOGRAFICA EMPLEADA EN EL CAPITULO N° 3  |  |
|--------|---|---|
|        | REFERENCIAS.  |   |
| 1      | Veáse la conformación administrativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto en Alfredo Cuevas, La Transformación de las estructuras Administrativas, PP. 130-159. |   |
| 2      | Jose López Portillo, Primer Informe de Gobierno, 1977, Presidencia de la República, México, 1977, PP. 19-20.  |   |

| CODIGO | SECUENCIA BIBLIOGRAFICA EMPLEADA EN EL CAPITULO N° 3   |  |
|--------|--|---|
|        | <b>REFERENCIAS</b>   |   |
| 3      | Luis Alberto Sánchez, El Convenio Unico de Desarrollo como alternativa para el desarrollo de las entidades federativas en México, tesis de Licenciatura, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México, 1987 P.P. 100-105.  |   |
| 4      | Dolores Acevedo, La coordinación final entre la Federación y -- Los Estados, el caso de México, tesis de licenciatura, Centro -- de Estudios Internacionales de El Colegio de México, Véase también INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1975-1984 S. P.P., México, 1983. |   |
| 5      | Las Tres Dimensiones son las instituciones administrativas, la línea del gasto y la inversión, y los tributos.   |   |
| 6      | S.P.P. Lineamientos para la Planeación Estatal, México, 1984 - P.P. 54-65, y Antología de la Planeación en México 1977-1985, -- Fondo de Cultura Económica México, 1985, 17 volúmenes.   |   |
| 7      | Luis Alberto Sánchez, El Convenio Unico de Desarrollo op. Cit. P.P. 143-145.   |   |
| 8      | Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 1983.  |   |
| 9      | Véase los cuadros 1 y 2.   |   |
| 10     | Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, P. 117.   |   |
| 11     | Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, P. 391.   |   |
| 12     | Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, P. 391.   |   |
| 13     | Plan Operativo Anual, OAXACA 1985.   |   |
| 14     | Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986, Gobierno Constitucional - de Oaxaca, P. 17.  |   |

# CAPITULO N° 4

NOMBRE : PERSPECTIVAS Y REPERCUSIONES DE DESARROLLO

REGIONAL EN OAXACA.

FE-UNAM-198 9

#### 4.- PERSPECTIVAS Y REPERCUSIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN OAXACA.

En este capítulo se concretiza el objetivo esencial de la investigación, -- mediante la identificación de los resultados que la acción de la política de desarrollo regional nacional, vigente en nuestro estado de Oaxaca, ha arrojado. Esto será posible a través de una evaluación sobre las mismas, -- contrastando los resultados logrados durante el período 1980-1986, y lo -- que se ha obtenido en los dos últimos años, que corresponden al período gubernamental actual.

Lo anterior será la base fundamental para identificar las repercusiones -- económicas, políticas y de desarrollo social, que en la marcha y evolución -- han tenido la implantación de los polos de desarrollo existentes en tres -- regiones de nuestra entidad. En esta forma, podrá inferirse el grado de influencia que han tenido, respecto al desarrollo de las cinco regiones restantes, que aún no han sido objeto de estas grandes acciones de interés nacional, de tal modo, que dichas repercusiones constituyan el parámetro para el señalamiento de las alternativas de desarrollo regional que pueden tener viabilidad de acuerdo a la situación imperante en el contexto económico global de nuestro estado.

El sentido con que el actual sexenio estatal, haya replanteado la problemática económica global y en particular la regional, tomando en cuenta principalmente las fuentes de financiamiento en que se basa el desarrollo estatal, nos permitirá visualizar las perspectivas de la política económica regional en nuestra economía estatal.

#### 4.1.- Evaluación de la Política Económica para el Desarrollo Regional en Oaxaca en el período actual.

Como hemos señalado en el capítulo anterior, la política regional del Estado, bajo la estrategia de desarrollar las regiones de mayores potencialidades naturales y humanas; ésta incidió en tres regiones de nuestra entidad: el Istmo, el Papaloapan y la región de la Costa.

La inercia concentradora de estos proyectos, influyó para captar la atención del gobierno federal y el estatal, limitando el desarrollo del resto de las regiones del Estado. Esto como ya lo explicamos, los desequilibrios regionales que debía eliminar esta estrategia de desarrollo, en el interior del Estado, agrandó más las desigualdades; el crecimiento económico generado en estos tres espacios no trascendieron a nivel estatal, pero sí influyó en el estancamiento del sector primario, fundamental en Oaxaca por ser su vocación netamente agrícola.

Hasta 1986, en el interior del Estado, la planeación del desarrollo se realizó con carácter global, es decir, no se definió ninguna política específica dirigida al desarrollo regional ni las prioridades regionales; si bien en el primer Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986, se aludía la integración regional mediante el impulso a las regiones de mayores potencialidades; persistió la ausencia de una definición concreta de la política económica regional para lograr el desarrollo equilibrado en la entidad.

En consecuencia, el desarrollo de Oaxaca, a parte de estar, a nivel nacional

en los últimos lugares; de participar sólo con el 1.4%(1986) en el PIB nacional; los desequilibrios económicos y sociales, eran evidentes y sobre todo en las regiones que han estado fuera de las prioridades nacionales.

En estas condiciones el nuevo gobierno, enfocó su política económica bajo el gran objetivo central: Combatir la desigualdad.

Para ello, se dieron pasos importantes que cabe señalar.

Primero: Se abrieron desde el inicio los espacios de consulta y participación popular a fin de captar las demandas sectoriales y regionales con la meta - de dimensionar y potenciar las necesidades reales tanto sectorial como de cada una de las regiones. Así mismo, se clarificó lo relacionado a posibilidades y potencialidades políticas y económicas, con que cuenta nuestra entidad.

Segundo: En base a lo anterior, es decir al diagnóstico general presente en nuestra economía, enfatizaba que "La condición económica y social del pueblo, de suyo atrasada, tiende a empeorar; la intensidad de los problemas políticos del Estado, adquiere nuevos matices que es preciso atender, en ambos casos, los problemas de Oaxaca requieren una atención particular, dado que existen recursos humanos y naturales para lograrlo".<sup>1</sup>

Con base en ello, el Plan Estatal de Desarrollo, plasmó las prioridades estatales expresadas en diez estrategias centrales que traducen en líneas de acción para las ocho regiones del Estado, éstas son las siguientes:

- 1.- Abasto Popular Suficiente
- 2.- Tenencia de la Tierra y Organización Campesina.
- 3.- Justicia y Seguridad para Todos.
- 4.- Bienestar Social Integral.
- 5.- Respeto a las Etnias e Integración de la Cultura Oaxaqueña
- 6.- Desarrollo Regional e Integración Territorial
- 7.- Despliegue Industrial y Comercial.
- 8.- Consolidación del Turismo.
- 9.- Revolución Municipal para el Desarrollo
- 10.- Eficiencia y Coordinación Administrativa.

Para el Desarrollo Regional e Integración Territorial se concibió crudamente, la urgencia de vincular a todas las comunidades del Estado con el resto del país y del mundo. Ello es incuestionable, sobran las razones sociales, pero pesan hoy, más que nunca, las justificaciones económicas para enlazar las zonas de producción y de consumo que la orografía aísla y mantiene fuera de la competencia el empleo y el progreso. La articulación de la red de comunicaciones es vital para el desarrollo de cada una de las regiones de Oaxaca.<sup>2</sup>

Estas diez estrategias, se tradujeron en acciones regionales, de las cuales las tres primeras se aplican en forma general, y las siete restantes, se aplican de manera particular considerando las necesidades específicas de cada región.

En el caso de la inversión pública, destinada al desarrollo del Estado, la-

correspondiente al desarrollo regional está en tercer lugar como prioridad con el 13.76% de la inversión total, sin embargo, observamos que a nivel regional de acuerdo al Programa Operativo Anual, aunque globalmente reaparece en segundo lugar la región de la Mixteca, con 83 mil millones 73 5 mil pesos 14.7% del total, persiste la prioridad en este aspecto hacia la región la Costa con 134 mil millones 996 mil pesos, 24%; Valles Centrales con 79 mil millones 147 mil pesos, 13.9% la región del Istmo con 76 982 544 pesos, 13.4% y el Papaloapan con 58 755 017 pesos, 10.4% del total, para el resto de las regiones el flujo de la inversión es mucho menor: La Cañada 5.8%; -- Sierra Sur 3.6% y Sierra Norte 2.7%.

Si observamos desde el punto de vista de la cantidad de municipios que conforman cada una de las regiones y por tanto, valoramos en promedio su participación respecto a la inversión total, resulta amplia la brecha entre las regiones más ricas y las pobres, es claro que se ha favorecido prioritariamente al Papaloapan (\$2 937 750); la Costa (\$2 937 920); y la región del Istmo (\$4 877 623); quedando en desventaja el resto de las regiones: la Cañada (\$7 37 601) Valles Centrales (\$654 113); la región Mixteca (\$540 226); Sierra Sur (\$291 119) y Sierra Norte (\$221 827).<sup>3</sup>

Para el desarrollo de las acciones regionales se amplió a nueve el número de Delegaciones Regionales y a once Delegaciones Regionales Especiales, estructura dirigida a atender y coordinar las acciones del gobierno estatal desplegadas en cada una de las regiones de nuestra entidad.

#### 4.1.1.- Logros Alcanzados.

Para poder valorar lo alcanzado durante el corto período que ha regido la presente administración estatal, cabe tener como base las siguientes consideraciones:

Primera: Como lo hemos remarcado ya, en el mosaico del desarrollo nacional-Oaxaca destaca por ser uno de los Estados que se han mantenido fuera de las prioridades económicas nacionales. Si bien es cierto que los últimos gobiernos de nuestro país, mediante el despliegue de sus políticas de desarrollo regional transfirieron beneficio en las regiones donde se asentaron estas grandes acciones nacionales, también es cierto que aparejado a ello y debido al carácter polarizante de estas acciones, se reflejaron efectos que agudizaron las desigualdades regionales en la entidad. Pues mientras se priorizó el crecimiento económico hacia las regiones de nuestro estado potencialmente más ricas paralelamente no se establecieron programas operativos de desarrollo económico y social, para compensar el peso del atraso y resago existente en el resto de las zonas de nuestro territorio.

Segundo, Como consecuencia de lo anterior, los problemas de todo tipo; económicos, políticos y sociales, quedaron inmersos en un proceso multiplicador con tendencia a desembocar en problemas más difíciles de solucionar.

Tercero: A la gran urgencia de contar con flujos de recursos financieros para desplegar programas de desarrollo en el Estado, se unió la política de austeridad implantada por el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, que se materializó en un enérgico ajuste presupuestal e incidió desde luego en el achicamiento de los recursos destinados a la inversión, y que a --

los Estados les afectó por todos los frentes principalmente por la vía de - las participaciones.

Estos elementos, configuraron para Oaxaca una situación sumamente compleja, sobre todo para fundamentar una política que aspiraba a un desarrollo equitativo e igualitario, en todo lo largo y ancho de nuestro Estado; era pues un reto para la nueva administración estatal; por ello en un esfuerzo de - apreciación los siguientes hechos, significan logros en el desarrollo oaxaqueño.

En primer lugar, destaca el hecho de que en la planeación para el Desarrollo Económico del Estado, el desarrollo regional se haya ubicado dentro de las diez prioridades plasmadas en el Plan Estatal de Desarrollo como una de las principales; porque a partir y en torno a ella, se van generando los instrumentos necesarios para dar vigencia a una mayor coordinación y operación de las acciones del gobierno estatal y sobre todo se propicia la creación de las condiciones para la participación más directa de los sectores y regiones en la planeación del desarrollo de la entidad.

A consecuencia de lo anterior, se amplió el número de las Delegaciones Regionales y las Delegaciones Especiales establecidas también en las distintas regiones del Estado, quedando como sigue:

| REGION Y DELEGACION <sup>4</sup> | UBICACION                 |
|----------------------------------|---------------------------|
| I.- CAÑADA                       |                           |
| Delegación Regional              | Teotitlán de Flores Magón |

| REGION Y DELEGACION                   | UBICACION                   |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| Delegación Especial                   | Huautla de Jimenez          |
| II.- COSTA                            |                             |
| Delegación Regional                   | Pinotepa Nacional           |
| Delegación Especial                   | Puerto Escondido            |
| III.- ISTMO                           |                             |
| Delegación Regional                   | Santo Domingo Tehuantepec   |
| IV.- MIXTECA                          |                             |
| Delegación Regional                   | Huajuapán de León           |
| Delegación Espacial Subregión Triqui  | San Juan Copala             |
| Delegación Espacial                   | Tlaxiaco                    |
| Delegación Espacial                   | Nochistlán                  |
| Delegación Espacial                   | Juxtlahuaca                 |
| V.- SIERRA NORTE                      |                             |
| Delegación Regional                   | Ixtlán de Juárez            |
| Delegación Espacial                   | Zacatepec Mixe              |
| VI.- SIERRA SUR                       |                             |
| Delegación Regional                   | Miahuatlán de Porfirio Díaz |
| Delegación Espacial Subregión Chontal | Santa Ma. Ozolotepec        |
| Delegación Espacial                   | Amoltepec                   |
| Delegación Espacial                   | Putla de Guerrero           |

## VII.- PAPALOAPAN

Delegación Regional

Sn. J. B. Tuxtepec

Delegación Especial

Sn. J. B. Tuxtepec

## VIII.- VALLES CENTRALES

Delegación Regional

Oaxaca de Juárez

Esto es importante no por el número, no por los motivos de la ampliación de esta estructura, que a nuestro parecer fueron de carácter puramente político, sino más bien porque a corto plazo, fortaleció el proceso de coordinación entre las regiones y el gobierno central y porque a fin de cuentas, si se da el proceso completo, significa de algún modo, un equipamiento regional con infraestructura que en mediano plazo pueden ser verdaderas órganos donde los diferentes sectores económicos, políticos, sociales, culturales, etc., se capaciten y consoliden para planear, decidir, y porque no, operar el desarrollo de sus propias regiones. Es decir, el proceso de descentralización administrativa que se impulsa a nivel nacional, tenga vigencia en el ámbito regional de la entidad.

Por otro lado, frente a la escasez de recursos financieros, para impulsar el desarrollo estatal, solo quedaban, a nuestro parecer dos opciones: ó seguir apoyando las economías de congestión emprendiendo obras de gran densidad financiera, ó conducir las acciones hacia el impulso de las actividades productivas de beneficio social, actividades que los habitantes de cada región conocen, porque las practican, y las practican porque son los que

cubren sus necesidades y su interés, y por tanto, insentivar esta opción - plantea posibilidades viables y al alcance de un estado como el nuestro. - El gobierno actual, parece haber optado por la segunda alternativa, con la cual ha logrado aminorar tensiones políticas y sociales; ha generado un sin número de pequeñas obras que benefician al pequeño productor; ha impulsado programas que son acogidos por los habitantes del medio rural porque re toman cultivos que le reditúan ingresos aunque modestos; pero el mayor -- acierto de esta estrategia, es que la comunidad ha participado en la construcción de sus propias obras, han puesto a funcionar sus formas de traba- jo y de vida. La estructura de la que hablábamos en el punto anterior, jue ga un papel muy importante para el avance de este modelo de desarrollo en el medio rural.

En este contexto, la agricultura recibe apoyo con programas dirigidos al - pequeño productor, porque además dado a la pulverización de la tierra, es el que impera en el Estado. Para ampliar el área irrigada se hace a tra-- vés de la pequeña obra de irrigación. Para que el pequeño productor obten- ga ingresos, se impulsan cultivos generalmente de ciclo corto que son al-- ternativas para la generación de empleos e ingresos a corto plazo.

En esta forma, aunque no podemos afirmar que se esté resolviendo o se haya resuelto los grandes desequilibrios y desigualdades entre los sectores y - regiones de la entidad, pues su regazo es de tiempo inmemorial; tampoco po demos negar que a lo raquítrico de los montos de financiamiento, se les con duce a alcanzar una mejor distribución del ingreso, sobre todo hacia los- grupos que por sistema han estado al margen; lo que representa un logro -

más, producto de las políticas económicas del actual gobierno del Estado de Oaxaca.

#### 4.2.- Repercusiones y alternativas para el desarrollo regional en Oaxaca.

Es innegable que las políticas de desarrollo regional establecidas por los Gobiernos de la República, dado el criterio de conducir sus acciones a desarrollar zonas con mayores potencialidades; sus efectos a nuestro criterio, son de dos tipos, uno, de beneficio para las zonas donde tiene lugar las grandes obras de interés nacional, en la medida en que se centran todos los esfuerzos y recursos de la federación y de los gobiernos estatales principalmente en lo que se refiere a los montos de inversión transferidos son de muy alta ventaja respecto a la asignada al resto de las zonas que no reciben las bondades de estas acciones de carácter nacional. Sin embargo, dado a la incompatibilidad de las metas y políticas nacionales con las estatales, estas medidas de desarrollo regional, han demostrado que paralelamente a su establecimiento y realización van generando problemas de todos tipos: Económicos, Sociales, Políticos, con lo cual configuran un contexto que se sustenta en agudos desequilibrios y desigualdades regionales.

En el caso de Oaxaca, con los elementos que hemos reunido y referido a lo largo de este trabajo, estas acciones se dan en tres regiones de ocho en que se encuentra dividido el Estado.

El Istmo, la Costa y la región del Papaloapan son las que han sido objeto-

de la política que favorece el establecimiento de polos de desarrollo. Son regiones que se consideran como las más ricas en la entidad, porque poseen grandes potencialidades naturales, en ellas a parte de la ciudad de Oaxaca se ubican los grupos de empresarios con que cuenta el Estado; la acción de los partidos políticos es más intensa; las organizaciones de productores y trabajadores acusan mayor fuerza y presión; en estas zonas se encuentran los sectores productivos de enclave, en el caso de Salina Cruz y Tuxtepec, se encuentran los sectores exportadores más significativos en la entidad, en fin, la presión que ejercen hacia el gobierno central tanto nacional como estatal, tiene gran influencia para engrosar los flujos de recursos vía inversión destinados a desarrollar estas regiones, en este sentido, las repercusiones de las políticas de desarrollo regional aportan lo que puede considerarse como ventajas económicas; sin embargo, es evidente, que aparejado a este despliegue de las estrategias de desarrollo regional, en los propios enclaves señalados, y debido fundamentalmente a que estos grandes proyectos no conyevan con la misma prioridad la integración de los sectores productivos, como resultados de las incompatibilidades de acciones y metas; en estas regiones son una evidencia los problemas de sobreproducción por la emigración de habitantes de otras regiones del Estado hacia estos centros de concentración; los problemas de vivienda, educación; de servicios urbanos, etc., son tan grandes como en las regiones más atrasadas.

Por su parte, los sectores productivos como la agricultura, ganadería e incluso la pesca, presentan índices de crecimiento bajos con muestras de claro estancamiento.

La vieja idea de que el proceso mismo de crecimiento provocaría, por su propia dinámica, y a medida que el producto fuera creciendo, una redistribución de recursos entre sectores, regiones y personas; la experiencia en Oaxaca, inmersa en las grandes prioridades nacionales de crecimiento económico, ese desparramamiento de beneficio hacia el resto de sectores y regiones de la entidad, están lejos de cumplirse, por el contrario las diferencias económicas y sociales son más evidentes.

Tal parece que la experiencia de Salina Cruz, y la del Papaloapan, no tuvieron la suficiente influencia para repensar la instrumentación y establecimiento del polo de desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco; para incorporar en el centro de atención del proyecto, el desarrollo integral de la región, pues es claro que la planeación del gran complejo concentró sus prioridades solo en lo que concierne al aspecto meramente turístico; pues las autoridades estatales lucha ahora por resolver problemas de todo tipo generados por esta acción de interés nacional, y que van desde la tenencia de la tierra, hasta la dotación de servicios urbanos, vivienda, salud, etc. así como el problema que significa dinamizar los sectores productivos de la zona para no verse desplazados por los principales centros de abasto del país, y la economía de la zona caiga a un estado marginal. Toda esta problemática ha sido generada por la imprevisión, falta de una visión global del desarrollo de la región.

Toda esta argumentación, no significa negar la importancia que tiene la inversión en nuestro estado; ó contrarrestar el establecimiento de políticas económicas de desarrollo regional materializadas en grandes acciones como-

las señaladas; sino, el de hacer manifiesta la necesidad de una mayor participación del Estado de Oaxaca, en la instrumentación y planeación del - Desarrollo Regional; a fin de que la realización de las acciones sean compatibles con las metas y políticas del gobierno estatal ya que, como ha sucedido en nuestra entidad; el actual gobierno se afana y esfuerza por combatir la desigualdad económica y social de los oaxaqueños, sin embargo, paralelamente se impulsan en la entidad economías de enclave, un ejemplo claro de la incompatibilidad de las políticas de desarrollo regional entre el interés nacional y estatal.

Esta situación, nos lleva a pensar, que los criterios en los procesos de - planeación del desarrollo en Oaxaca, exigen la necesidad de una visión integral; implementando el desarrollo de las regiones en función de sus riquezas particulares, de su situación geopolítica y de su perfil propio. En esta visión, cada región cuenta con sus propias alternativas para desarrollarse; particularmente señalamos algunas por región.

La región de la Cañada, potencialmente cifra sus alternativas de desarrollo en la agroindustria utilizando el lináloe como materia prima para la fabricación de cosméticos; su suelo, clima y sus numerosos escurrimientos propicia el progreso de frutales y de granos básicos; cuenta también con importantes yacimientos de asbesto, plomo, mica, platino, cal, carbón y onix.

La región de la Costa, como ya hemos visto, a parte de su gran potencial - turístico, cuenta con enormes riquezas pesqueras, agrícolas y ganaderas, - silvícolas y mineras; siendo la agroindustria una actividad de gran futuro en la región.

Existen posibilidades de ampliar las superficies de riego, mediante pequeñas obras de irrigación en los tres distritos que conforman la región.

La producción de frutales como el mango, papaya, melón, limón, copra, chile y cacahuete; es próspera en la zona y por tanto se cuenta con la suficiente materia prima para la creación de agroindustrias; además de otros productos como harina de pescado, fabricación de tabique y de hielo en Puerto Escondido.<sup>5</sup>

Para la actividad minera, cuenta con yacimientos de fierro y titanio ubicados en los municipios de Santa Marfa Huatulco y Jamiltepec.

Las alternativas de desarrollo para la región del Istmo, a parte de la gran industria, tiene grandes opciones en la actividad agropecuaria, minera y agroindustrial. Paralelamente al desarrollo del complejo petroquímico-industrial con el que cuenta, tiene alternativas, por su ubicación estratégica, con el mercado exterior, de impulsar su producción agropecuaria, forestal y pesquera de exportación.

La región Mixteca, es la región más pobre de la entidad, por mucho tiempo marginada, que a falta de impulso su economía, se ha acentuado con fuerza la emigración, no obstante a ello, cuenta con recursos naturales y humanos. Existen condiciones de ampliar la superficie de riego, para la actividad agrícola; puede desarrollar en mayores niveles la ganadería extensiva, espacia la actividad de acuicultura mediante la construcción de estanques rústicos, principalmente en Huajuapán, Juxtlahuaca, Coixtlahuaca, Silaca-

yoapan, Tepoxcolula y Tlaxiaco.

Por otro lado, la región Mixteca, posee importantes e interesantes vestigios históricos, monumentos coloniales, etc., que pueden conformar un atractivo corredor turístico en la región.

En la región del Papaloapan, son inmensas las riquezas que posee en todos los sectores de su economía; principalmente en la industria, al grado de que es considerada como zona de máxima prioridad nacional para el desarrollo industrial. En lo que a recursos naturales corresponde, como ya se señaló son cuantiosos, por lo que esta zona cuenta con excelentes oportunidades de desarrollo, si su planeación se realiza con un sentido más global y equitativo.

Por su parte, la región de Sierra Norte, conformada por tres distritos Ixtlán, Villa Alta y el distrito Mixe, cada uno posee recursos naturales en los cuales puede apoyar su economía. El territorio del distrito de Ixtlán, es de vocación eminentemente forestal; sin embargo, es importante la fruticultura, pero sobre todo en la minería, que destaca en la extracción de oro, plata, cobre y zinc.

El distrito de Villa Alta cuenta con posibilidades en la agricultura, principalmente en granos básicos, café y fruticultura, con amplias posibilidades en las artesanías.

Por su parte, el distrito Mixe, cuenta con grandes alternativas de desarrollo

llo, a parte de la agricultura, puede cifrar su crecimiento económico en silvicultura y ganadería.

En suma, la región posee importantes potencialidades naturales para basar en ellos su desarrollo, además de que cuenta con organización social, algo fundamental para enfrentar etapas de crisis como la actual.

La región de la Sierra Sur, tiene como alternativas de desarrollo, la diversificación de su agricultura, es decir, puede impulsarse los cultivos propios de la región como son la fruticultura, caña de azúcar, café, ajonjolí, maguey y palma. Además, existen en la región recursos forestales de calidad con los cuales puede promoverse la explotación y la elaboración de productos de madera.

Por el lado de la minería, cuenta la región con ricos yacimientos de hierro mica y metales preciosos. Complementan el cuadro de alternativas las artesanías y la posibilidad de desarrollo de la acuicultura mediante la construcción de estanques rústicos.

Por último, están los Valles Centrales, que independientemente de las posibilidades de la agricultura que son mínimas; están el comercio y los servicios como principales actividades económicas y de las cuales depende un gran sector de la población; sin embargo, la principal alternativa de desarrollo es la actividad turística. En la región existen grandes atractivos arqueológicos, gastronómicos y artesanales. Son propicias las condiciones en la región, para el fomento de la pequeña industria, sobre todo la ma---

quiladora. Aquí se concentra la disponibilidad de mano de obra calificada los recursos financieros, las áreas para el despliegue de la microindustria.

La minería potencialmente es de gran importancia, pues se cuenta en la región con yacimientos de feldespatos, yeso, mica, oro y plata.

En suma, aquilatando la cantidad y calidad con que cuenta cada una de las regiones de nuestro Estado, llegamos a comprender el porqué el gobernador del Estado resumió el dilema del desarrollo en cinco palabras: "Nosotros somos pobres, estamos pobres".

Si el proceso de desarrollo, se conduce hacia el aprovechamiento de los recursos con que cuenta cada región, impulsando lo que quieren y saben hacer los pobladores, es decir, la producción tradicional; pues para ello tienen sus formas de organización tradicional, sus modos y técnicas propias de producir y que hay que eficientar y mejorar pues a parte de ellas mismas, tienen casi todo, solo necesitan apoyo real y suficiente que el Estado debe llevar a todos los sectores y regiones en función de las necesidades y atraso en su desarrollo.

4.2.2.- Perspectivas internas de financiamiento al desarrollo regional de Oaxaca.

Una de las premisas con las cuales desprendemos nuestro análisis, es el --- hecho de que, los montos de inversión destinados, al desarrollo regional en el Estado, en su gran mayoría son recursos de la Federación; pues la parte correspondiente al Gobierno Estatal es mínima, prácticamente, de carácter meramente complementario.

El Gobierno del Estado, cuenta con pocos recursos; y es a través de los recursos federales con que logra financiar más del 60% de sus programas de desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son los dos mecanismos mediante los cuales el Estado recibe ingresos para financiar su desarrollo, como hemos mencionado anteriormente el CUD es el instrumento aglutinador y ordenador de las acciones que se llevan a cabo en el Estado. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el régimen de participaciones que entró en vigor en primero de enero de 1980.

Las participaciones provienen principalmente de tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Por lo que corresponde al Fondo General de Participaciones, éste se fundamenta en el esfuerzo recaudatorio que realizan las entidades; carácter que resulta desventajoso para estados como Oaxaca, en la medida, que acentúan las desigualdades regionales, al favorecer fundamentalmente a estados con mayor desarrollo donde se genera el mayor volumen de impuestos federales.<sup>5</sup>

Aunque este fondo en su evolución vaya presentando aumentos considerables, -- pues en 1982 la Ley de Coordinación Fiscal aseguró a los estados, dentro -- del Fondo General el 13% de lo recaudado, en 1984 este porcentaje se incrementó a 17.48%, por otro lado, en 1987 bajo la promoción a la actividad tributaria al I.V.A. se otorgó a los estados retener 30% de la recaudación de este impuesto cuando sobrepasara una meta recaudatoria previamente establecida y, que Oaxaca en lo particular fue sensible a esta medida, pues, en 1987 presupuestó recaudar 273 millones de pesos y resultó un monto superior a los 1 700 millones de pesos; para 1988 se incrementó lo recaudado a 2 176 millones, aproximadamente 28% más.<sup>6</sup>

No obstante a esto por la poca potencialidad recaudatoria de nuestro estado debido a su escaso desarrollo respecto a otros estados, Oaxaca, no puede cifrar sus alternativas de financiamiento al desarrollo de la entidad, en este instrumento fiscal.

Para las participaciones provenientes del Fondo Financiero Complementario, -- cuyo objetivo, es el de apoyar a la situación financiera de estados menos -- favorecidos, la Ley de Coordinación Fiscal, fijó como base un porcentaje en relación con los ingresos totales anuales de la Federación, partiendo de lo distribuido en 1979, que fue de sólo 0.37%, incrementándose más tarde a -- 0.50%, en 1983 era de 3.6% y a partir de 1984 se incrementó en 8%, es decir, el monto de este fondo va en constante ascenso.

Lo mismo sucedió con el Fondo de Fomento Municipal, cuyo factor se elevó para Oaxaca en casi 7 veces de 1982 a 1987, en el primer año, contábamos con-

una participación de 1.2%, creciendo para el segundo a 7.8%.<sup>7</sup> Las participaciones distribuidas a los 570 municipios en 1986 fue de 1 330 millones de pesos aproximadamente para 1987 estas fueron de 10 mil 239 millones de pesos y de 36 mil millones en 1988, incrementos verdaderamente sin precedente.

Estos tres instrumentos que conforman el Sistema de Coordinación Fiscal, — son los que en la actualidad representan los hilos que subcionan el presupuesto federal y que en los primeros años de la actual administración, han sido sumamente mayores.

Sin embargo, como señalabamos en el apartado correspondiente a la estrategia y plan de inversiones, a falta de una verdadera política económica regional, la suerte del desarrollo de los estados, queda expuesta a la habilidad ó torpeza de sus gobernantes, en este sentido, en los últimos dos años correspondientes al actual gobierno estatal, para la asignación, de recursos al estado de Oaxaca, parece estar funcionando más que los instrumentos citados, la capacidad de gestión del gobernante estatal en turno, pues, en 1988— por ejemplo, el estado por concepto de Impuestos Coordinados sólo capto — 39 038 millones de pesos, en cambio recibió por concepto de participaciones 126 086 millones 247 mil pesos, casi 4 veces más; es decir, los ingresos —<sup>8</sup> ordinarios del estado en 1988 tuvieron como soporte fundamental a este concepto. Además, porque el propio gobierno estatal reconoce, que en 1988, de un presupuesto original de 237 mil 332 millones de pesos, que de hecho se — ejercieron recursos federales, estatales y municipales por 566 832 millones de pesos, "gracias a la sensibilidad del Presidente Miguel de la Madrid y a-

la diligencia con que trabajan los funcionarios federales y estatales para llevar a cabo las obras de gobierno".<sup>9</sup>

En suma, con estos elementos señalados, se pueden desprender las siguientes reflexiones generales:

- Que el financiamiento de los programas de desarrollo en el estado de Oaxaca, tienen como base fundamental las participaciones federales.
- Que si bien, nuestro estado ha visto por medio del sistema de participaciones, incrementar el monto de sus recursos con los que cuenta, para financiar su desarrollo, también se ha hecho más dependiente de la federación.
- Que si bien, ha logrado mayor facultad para decidir la dirección de la inversión federal vía CUD, también es cierto que a su interior, la distribución de los montos correspondientes para el desarrollo regional no se han definido con claridad los criterios para la asignación de recursos a cada una de la regiones

Por tanto, las perspectivas de financiamiento del desarrollo de Oaxaca, se encuentran fuertemente encadenadas a los recursos federales, pero sobre todo a la "sensibilidad" y a los criterios propios del Gobierno Central, tanto por la vía de participaciones como por la vía de las inversiones directas como el caso del complejo turístico Bahías de Huatulco, en la región de la Costa.

Por la vía de las participaciones, se advierte una tendencia progresivamen-

te ascendente, pues en 1987, el Estado contó con un presupuesto global - 292 mil 389 millones de pesos, de los cuales 209 mil millones los ejercieron las entidades federales que trabajan en Oaxaca, por la vía del CUD se - captaron 24 mil 849 millones de pesos.

En 1988 se contó como ya lo citamos, con una masa de recursos financieros-- de 566 mil 832 millones de pesos, captándose por la vía CUD, 64 mil 946 millones de pesos, los recursos totales, de un año a otro se incrementaron-- prácticamente tres veces, y por la vía del Convenio Unico de Desarrollo, -- los recursos se incrementaron hasta en 261% respecto a 1987, que de 24 849 millones de pesos, pasaron a 64 946 millones de pesos en 1988.

Por lo que se hace necesario que el Estado pugne por perfeccionar los mecanismos actuales de coordinación fiscal y aumentar el porcentaje de recursos federales participados. Además, para lograr mayores facultades en cuanto a - las decisiones de inversión, vinculando de alguna forma los instrumentos -- fiscales, de participación e inversión, así como incrementar el fondo general de participaciones a costa de la inversión pública federal, entre otras medidas que han sido planteadas incluso por los propios estados.

#### 4.3.- Perspectivas de desarrollo regional en Oaxaca durante el período.

Es incuestionable que la tendencia centralizadora aún pesa fuertemente en - el desarrollo de las entidades, y más en el caso de Oaxaca, que por haber - estado y está al margen de las prioridades económicas nacionales, su economía acumuló enormes problemas económicos y sociales. El peso se siente, tan

to en la evolución del financiamiento de los programas dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo, como del propio Sistema Nacional de Participaciones; pues, paradójicamente, al mismo tiempo que se ha pugnado por mayor capacidad de decisión, mayores recursos para su desarrollo, y que al haber obtenido avances significativos, se ha incrementado también en grados mayores su dependencia con respecto a la Federación.

Es evidente también, que con el presente Gobierno Estatal, Oaxaca ha incrementado notablemente su capacidad de financiamiento; ha obligado de alguna manera al Gobierno Central para poner mayor atención hacia nuestro Estado, cuyas condiciones de desarrollo pueden desencadenar procesos positivos o negativos según la redimensión de su problemática con repercusiones nacionales; las condiciones imperantes, propician obtener mayores resultados al invertir un peso en Oaxaca, que otro, invertido en las economías estatales ya congestionadas, en el sentido opuesto, es decir seguir manteniendo en la parálisis económica a la entidad, significará un problema que saltara a estadios con carácter de Seguridad Nacional.

Estos elementos nos permite ubicar las perspectivas de desarrollo regional para Oaxaca, bajo la influencia de dos ejes fundamentales; por un lado, lograr el incremento de recursos financieros federales, estatales y municipales, o sea hacer, más conveniente y funcional el Sistema Nacional de Participaciones; y por otra parte, a nivel interno, la urgencia de una distribución de la inversión regional más equitativa, proporcional a las necesidades de crecimiento y desarrollo económico y social de cada región.

En el primer caso, implica principalmente pugnar por incrementar el porcentaje de inversión destinado a financiar el desarrollo de los Estados del país. En 1984 la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales propuso repartir entre los estados el 35% de la inversión pública. Y dejar el 65% restante a la Federación, lo que significaría, asegurar de algún modo un monto mínimo de inversión a cada estado a fin de que no se siga funcionando en base a la incertidumbre y a la programación de corto plazo cada año. En cambio, se da mayor margen para la negociación y concertación de mayores montos de inversión, que complementen o incrementen la capacidad de financiamiento para el desarrollo. De esta forma, la habilidad y capacidad de negociación de los Gobiernos Estatales o la "sensibilidad" de los Gobiernos Federales, no sea como hasta ahora, la base para el incremento o estancamiento del desarrollo estatal y regional.

En lo que se refiere al proceso de distribución de la inversión pública para el desarrollo de cada una de las regiones, significa establecer instrumentos adecuados a fin de que las distintas regiones tengan mayor participación en la decisión sobre la asignación de la inversión, es decir, implicar abrir espacios amplios y reales donde los diferentes sectores, grupos organizados, partidos políticos, etc. concentren su influencia en la planeación del desarrollo de sus propias regiones.

Para ello, es necesario que la estructura regional que se desprenden del COPLADE, o sean las Delegaciones de Gobierno, las Ordinarias y las Especiales, y que en la actualidad fungen como instancias políticas que coadyuvan en la realización de las acciones del Gobierno Estatal, es decir, los pro--

gramas implementados por el Gobierno Central en el Estado, con la información recopilada y proporcionada por dichas Delegaciones; se impone ahora integrar y conformar estos apéndices del Comité de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, a fin de que se conviertan no solo en espacios aglutinadores de información, o un medio para escuchar planteamientos de la comunidad, sino en una verdadera estructura de planeación regional con la participación real de todos los sectores interesados en el desarrollo de su región; no únicamente como proporcionadores de ideas, sino en la toma de decisiones, sobre la definición, instrumentación y alcance de los programas de desarrollo; que realmente requiere cada región, pues con ello, podrá lograrse compatibilizar las acciones estatales con las metas específicas de cada región porque además, en el alcance de dichas metas estarán ampliamente involucradas las acciones de dichos sectores económicos, sociales y políticos.

Esta instancia de planeación regional, cifrará su proyección en conformar y ordenar las fuerzas impulsadoras del desarrollo, así como para servir de base para pugnar porque los flujos de inversión aportados por la Federación se realicen mediante el establecimiento de instrumentos que normen con claridad los criterios para la asignación de los montos financieros, para que estos sean acordes al grado de las necesidades de desarrollo de cada región, de cada municipio, o comunidad; pues solo así se podrá neutralizar al Estado de las inercias centralistas inmersas en la política económica regional, que tradicionalmente ha favorecido a las regiones más ricas, con mayores potencialidades, en detrimento de las más pobres. Solo así estará cada región en condiciones de luchar por mayor equidad en la distribución de los recursos y del propio desarrollo global de la entidad.

Estos dos elementos, dirigidos a engrosar los montos de inversión destinados a cada región, habría de aterrizar en el impulso y desarrollo regional en base a los recursos naturales potenciales y a las alternativas de desarrollo, que como lo hemos anotado en capítulos anteriores, cuenta cada una de las regiones de nuestro estado.

En conclusión, no será suficiente que cada vez ingresen a nuestra economía mayores masas de recursos financieros si las decisiones para su distribución regional siguen centralizadas como hasta ahora; o bien la influencia de la fuerza económica y política de las zonas más avanzadas, siga imponiéndose para absorber mayores beneficios vía inversión pública. Seguir así, significará de hecho la persistencia de estrategias que incentivan a las economías congestionadas; significará también, ceder frente a una lucha que se avoca a combatir la desigualdad; a desenraizar la pobreza de las regiones que han estado marginadas y no han podido romper el muro de contención, donde se atorán todos los esfuerzos que parten de las regiones hacia su gobierno.

La administración estatal actual, ha concebido en su plenitud el problema y orientado su acción a derribar algunos obstáculos que impiden el contacto con las distintas regiones; ha iniciado todo un equipamiento de instancias del gobierno para ir diagnosticando con mayor realidad la problemática regional. El gobernador a la cabeza, ha demostrado voluntad política para aminorar las tensiones sociales, que son producto de la dinámica heterogénea de la economía estatal; su capacidad de negociación y concertación ha permitido la afluencia de mayores montos de recursos financieros; etc.-

sin embargo, sin la presencia real de las regiones en la toma de decisiones en todo lo que afecte su desarrollo, los innumerables esfuerzos realizados puede quedar en el marco de las buenas intenciones.

| CODIGO | SECUENCIA BIBLIOGRAFICA EMPLEADA EN EL CAPITULO No. 4  |  |
|--------|--|---|
|        | REFERENCIAS  |   |
| 1      | Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.                                    |   |
| 2      | Ibidem P. 25   |   |
| 3      | Ver anexo No. 12   |   |
| 4      | Reglamento de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca.  |   |
| 5      | Anexo Programático Principal; Programa Operativo Anual; Segundo - Informe de Gobierno, Oaxaca 1988.                    |   |
| 6      | David Colmenares P., Ponencia, Evaluación de los años de Gobierno: la Coordinación Fiscal, Oaxaca, Septiembre de 1988. |   |
| 7      | Segundo Informe de Gobierno, Oaxaca 1988; P. 117.  |   |
| 8      | Segundo Informe de Gobierno, Oaxaca 1988; Anexo Estadístico, P.P. 405-407.   |   |
| 9      | Segundo Informe de Gobierno, Oaxaca 1988, P. 116.  |   |

# RESUMEN Y CONCLUSIONES

FE-UNAM-198-----

## RESUMEN Y CONCLUSIONES.

El desenvolvimiento desigual de las regiones de nuestro país, y los graves -desequilibrios interregionales que se padecen en la actualidad, son producto esencialmente del mismo proceso económico, que se desenvuelve en un contexto capitalista dependiente y de subdesarrollo; dinámica en la cual se encuentra inmersa nuestra economía nacional. La heterogeneidad del crecimiento es el resultado del funcionamiento de las leyes generales del capitalismo; de las relaciones sociales que se establecen; de los cambios que presentan los fenómenos, de cuantitativos a cualitativos; de la agudización de las contradicciones a las crisis económicas y sociales que se presentan, no como una ruptura de la normalidad capitalista, sino como un fenómeno inherente al movimiento de acumulación propia de una economía de mercado como es la nuestra.

La desigualdad del desarrollo en México, tiene diversos escaños, pues aunado a lo expuesto anteriormente, las estrategias de desarrollo regional, -- desde que los gobiernos de la nación decidieron dar los primeros pasos en este aspecto, hasta la fecha, han tenido y tiene un denominador común: privilegiar el crecimiento industrial nacional sobre el regional. En este sentido, Estados como Oaxaca quedaron hasta los últimos peldaños de la escala de la desigualdad y, para complementar el cuadro, a su interior, también se generaron grandes desequilibrios, mismos que se agudizaron cuando se establecieron los polos de desarrollo de Salina Cruz en el Istmo, el de Tuxtepec en la región del Papaloapan, y ahora, el Complejo Turístico Bahías de Huatulco, producto de la política económica regional, establecida por el Es

Para demostrar esta hipótesis, se procedió en primer lugar con una preparación propedeútica mediante la cual fué posible contar con los elementos teóricos científicos que permitieran la correspondiente elaboración y estructuración del diseño de investigación, con el cual se abordó el análisis sobre la evolución de la política económica del Estado Mexicano, instrumentada y dirigida al desarrollo regional en nuestro país, para aterrizar en el caso del Estado de Oaxaca, que ha sido objeto de estas medidas de interés nacional, y de éste, hacia las repercusiones en las distintas regiones de la entidad, es decir, partimos de lo general a lo particular y viceversa.

En la estructura del guión de investigación, se plantearon fundamentalmente cuatro capítulos: uno que aborda la parte teórica, otro destinado a la diagnosis del problema; un tercero que se desliza hacia el análisis socio-económico y político, basado en la estrategia de la propia investigación; y por último, el apartado correspondiente, a la proyección de la problemática en base al periodo de análisis.

Con el primero, se definieron las teorías, leyes y categorías que en el transcurso de la investigación fue necesario utilizar y manejar a fin de imprimir una dinámica científica en todo el proceso de investigación. De este modo se planteó teóricamente lo concerniente al crecimiento económico así como las implicaciones que conllevan en su aplicación e interpretación. Se hizo un análisis sobre la teoría del Desarrollo Regional, lo cual permitió contrastar las diferentes concepciones vertidas sobre esta cuestión, con --

Los diversos intentos, y experiencias que se han presentado en América Latina, con la finalidad de encontrar puntos de coincidencia y valorar las divergencias, para hacer patente la viabilidad o las deficiencias de estas políticas de desarrollo regional en condiciones como las de nuestro país, las del Estado de Oaxaca y de las distintas regiones de éste, propósito -- que pudo aclarar puntos importantes y aplicar con más propiedad todo lo relacionado en este aspecto del desarrollo.

La caracterización de los polos de desarrollo, se abordó en base a las diversas concepciones que se han dado. La Teoría de Polos de Desarrollo Regional, se fundamenta principalmente, a partir de la observación del desarrollo histórico de las economías, donde se percibe, que el desarrollo se presenta esencialmente en focos o polos de crecimiento aislados territorialmente y cuyos efectos en la economía no trascienden en forma uniforme, en cambio, origina obstáculos que evitan medidas de desarrollo regional viables en la realidad de cada zona.

De esta forma, los polos de desarrollo se originan en dos vertientes fundamentales, en forma natural, es decir, a través del libre juego de las fuerzas del mercado, en las cuales, existe poca o ninguna intervención del estado en la organización de las actividades económicas; y los que surgen como instrumento de la política económica del Estado, con el fin intencionado de integrar al proceso productivo áreas atrazadas y al mismo tiempo descongestionar centros macrocefálicos donde resulta ya inviable mayor crecimiento. Con ello, es factible racionalizar la distribución poblacional y las propias actividades económicas.

Los planteamientos sobre la teoría de polos de desarrollo, abre todo un panorama con el cual se llega a la concepción de elementos básicos, con los cuales se da forma y coherencia al análisis del problema objeto de estudio, en base a las condiciones propias del ámbito donde se centra la investigación.

En suma, con el primer capítulo se ha preparado cada uno de los elementos teóricos, que en el transcurso de la investigación jugarán un papel importante y serán base para el uso, interpretación y explicación dialéctica de cada uno de los planteamientos desarrollados en los siguientes capítulos.

Con el segundo capítulo, se entró al conocimiento de la estructura que conforma la problemática del tema objeto de estudio, mediante el análisis de los antecedentes y evaluación de la política económica de desarrollo regional en México, proceso que por sus características propias permitió demostrar de algún modo las incidencias que han tenido en la economía global nacional, así como en los espacios regionales, estatales e interregionales, es decir, se hizo patente la situación específica del estado de Oaxaca y de cada una de sus regiones.

En este proceso, a medida que se fué avanzando en el establecimiento y en el desarrollo de los diversos instrumentos que incursionaron para dar forma a la estructura y por tanto, despliegue a las políticas de desarrollo regional, se fué haciendo notoria también la tendencia de dirigir las grandes acciones de interés nacional, hacia las regiones y zonas con mayores potencialidades naturales y humanas, siempre en aras de privilegiar el crecimiento industrial en menoscabo del regional, pues los gobiernos se acogieron a la

idea de que el mismo proceso de crecimiento provocaría por su propia dinámica y a medida que el producto fuera creciendo, una distribución de recursos entre sectores, regiones y personas; cosa que ha quedado demostrado - es, completamente improbable, en cambio, es incuestionable la agudización - de los desequilibrios y desigualdades interregionales que este proceso ha generado.

Asentadas estas acciones en las zonas previamente seleccionadas, su dimensión y prioridad, implicó la asignación de grandes montos de inversión, -- inercia a la cual no escapó en el caso de Oaxaca, el Gobierno del Estado, -- que por cuestiones de coordinación se vió obligado a dirigir mayores volúmenes de recursos financieros hacia estas regiones favorecidas por el gobierno federal; medidas que fueron en perjuicio del resto de las regiones de la entidad.

Desde la instrumentación de la política económica regional nacional, hasta la puesta en marcha y desarrollo de las acciones, los gobiernos de los estados y, por tanto el de Oaxaca, no ha tenido ninguna participación, ni normativa ni operativa, menos en lo correspondiente a la administración y manejo de recursos.

Este es el panorama general que nos muestra el segundo capítulo de nuestra investigación. Se logró sacar a la superficie lo que ha significado el despliegue de la política de desarrollo regional, así como su desenvolvimiento a partir de que se tomó conciencia de su importancia; a fin de mitigar los problemas provocados por el desenvolvimiento desigual de las regiones oca

sionado, en gran parte por el mismo proceso económico, del cual forma parte nuestra economía y a las acciones planeadas y desarrolladas desde un centralismo económico y político de nuestro país.

En el tercer capítulo, en base a la hipótesis de que, la política económica regional del Estado Mexicano en casos como el Estado de Oaxaca, han propiciado la generación de polos de desarrollo, y agudizando las desigualdades y avance regional, y además, observando la dirección de inversión pública - como elemento impulsor del desarrollo; se demostró, esta no cambió su papel como tal, sino que su dirección y los montos asignados, en gran parte - fueron la base de los desequilibrios regionales e interregionales en nuestra entidad.

Mediante el planteamiento acerca de la implementación y evolución de las políticas regionales desde un esquema central, nos permitió comprender como - la fuerza y el carácter polarizante de las mismas, y dado al atraso de nuestro Estado de Oaxaca, a este lo han tomado imprevisto e incapacitado para que a la planeación de las grandes acciones del Gobierno Federal en nuestro territorio, responda con la misma fuerza con programas y proyectos que se entrelacen integralmente a los nacionales y de esta manera se compacten ambas fuerzas, donde todos los sectores y áreas de influencia interactúen con la misma prioridad e intensidad, pues así, puede evitarse que los proyectos de punta generen toda una cauda de problemas, que se traducen fundamentalmente en graves desequilibrios y desigualdades económicas en el ámbito de la economía global estatal.

La fuerza concentradora de la política económica regional, ha incidido en la desviación de grandes flujos financieros, federales y estatales; hacia el impulso del crecimiento económico de zonas específicas, pues como se demostró, a la inversión asignada y manejada directamente por la federación, se sumó la destinada por el Gobierno Estatal, que no ha escapado a esta inercia, y que a costa de la posposición de la atención a las demás regiones, destinó y destina mayores recursos vía inversión a las regiones del Istmo, Papaloapan y la Costa; que son las más ricas y las tradicionalmente favorecidas.

Quedó claro, que a falta de una verdadera política regional en la entidad, más acorde a nuestra realidad, la inversión es una categoría cuyo manejo tiene mucho que ver para un desarrollo menos desequilibrado; para dar vigencia a una mayor equidad y justicia económica regional en nuestro Estado.

Con base a lo logrado en el capítulo tercero, en el cuarto, se plantearon las perspectivas y repercusiones de desarrollo regional en Oaxaca. Con la evaluación de la política económica para el desarrollo regional en nuestra entidad, encontramos que el actual gobierno aquilató en toda su dimensión la problemática que se ha generado, desde la posrevolución, que por lograr un sector industrial de grandes dimensiones, los diferentes gobiernos de la república, volcaron toda su fuerza hacia el centro y norte de nuestro país, y cuando estas medidas sólo agudizaron los problemas de los principales centros industriales y se hicieron más notables los desequilibrios económicos en el país, fué entonces cuando se tuvo conciencia de lo grave de los efectos de esta tendencia concentradora.

Desde esta óptica, el gobierno actual ha dado pasos importantes: llamar la atención del Gobierno de la República para que atienda esta parte del país, cuyos problemas tienen ya connotación nacional; haciendo llegar a nuestra economía mayor financiamiento para el desarrollo, mediante el funcionamiento de los instrumentos ya establecidos como es el Convenio Unico de Desarrollo y el Sistema Nacional de Participación; pero, sobre todo a la capacidad de concertación y manejo de diversos mecanismos para lograr este propósito.

Por tanto, las perspectivas de desarrollo regional para Oaxaca, se cifran principalmente en la perfección de estos dos instrumentos fundamentales, con los cuales ha de pugnarse por incrementar los montos participales, y la estructuración de instrumentos de participación real de las diferentes regiones, que las conduzcan a lograr capacidad de decisión en todo lo que se refiere a su propio desarrollo.

En este sentido, se crean las condiciones para instrumentar la política económica regional en nuestra entidad, que tienda a impulsar el crecimiento de las regiones con más equidad, en base al aprovechamiento de los recursos con que cuenta: Naturales, Humanos, de Organización, Organizaciones Políticas, Culturales; en fin, utilizar lo que les es propio y volcado a resolver sus propias necesidades de desarrollo económico y social.

### Conclusiones

Como resultado de estos planteamientos, vertidos a lo largo de nuestra investigación, éstos nos conducen hacia las siguientes conclusiones:

- Con el surgimiento de la Política Económica Regional, diseñada, instrumentada y puesta en marcha por el Estado Mexicano, se engendró su propia — contradicción: dirigir las grandes acciones sólo hacia las regiones con grandes potencialidades naturales y humanas, hacia las más ricas y avanzadas; y sobre todo, fuertemente influenciadas por un denominador común: privilegiar el crecimiento industrial a costa del desarrollo regional. — Esta característica que es esencia y fundamento de las grandes acciones regionales; hizo que sus efectos descansaran y aterrizaran en un desarrollo desigual nacional; concentrando la riqueza por un lado y la pobreza por el otro, acentuándose así los desequilibrios y desigualdades regionales e interregionales al interior de las entidades federativas, en donde se asentó el destino de esta política nacional.
- El origen de la Política Económica Regional enraizada desde la base de un centralismo económico y político, dejó y mantiene a las entidades federativas al margen, desde la elaboración, instrumentación y orientación hasta el desarrollo de las acciones de interés nacional, pero sobre todo, han estado ausentes en la toma de decisiones respecto a la distribución de la inversión pública, cuya dirección ha priorizado históricamente al norte y centro del país, a costa del olvido y marginación del Sur y Suroeste de México y de Oaxaca en particular. Aún, a pesar de que en los últimos años se ha avanzado sustancialmente a consecuencia del proceso de descentralización de la vida nacional, conducida primordialmente a través de dos instrumentos esenciales de coordinación entre la Federación — y los Estados de la República, como son: el Convenio Único de Desarrollo (CUD) que incide en la planeación del desarrollo estatal y que por ello

constituye sin duda el instrumento de enlace entre las tres instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; así mismo, representa el mecanismo más avanzado del Sistema Nacional de Planeación para impulsar el desarrollo regional y por tanto, es el órgano aglutinador y ordenador de las acciones que se llevan a cabo entre estos tres actores del crecimiento estatal, y, el instrumento que hace posible el financiamiento del desarrollo, y que recae en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal conformado a su vez por tres instrumentos esenciales; el Fondo Nacional de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal que a corto plazo, representan una mejorable opción. Sin embargo, no obstante a ello, persiste la incompatibilidad de metas, políticas, estrategias y acciones del gobierno federal, con las de las entidades federativas, lo que es un inconveniente tanto para el crecimiento global nacional, como para los estados en particular.

- Los CUD y COPLADES, como marcos e instrumentos, para promover el desarrollo de los Estados, su avance, pero sobre todo sus resultados en su evolución, no son todavía claros y subsisten contradicciones y deficiencias, lo que evita contar con los suficientes y puntuales recursos económicos, para adecuar a corto plazo, las administraciones estatales a estos nuevos y complejos conceptos y procesos de planeación, programación, ejecución y evaluación, lo que ha provocado incluso, duplicidad de tareas entre las que realizan los COPLADES y las Secretarías Estatales que manejan la planeación y el Presupuesto. Esto ha traído en consecuencia, deficiencia en el seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos, el procedimiento de autorización se ha vuelto tan complejo y tan largo, que en muchas ocasiones, se

lo quedan seis meses para ejercer los recursos de todo el año. lo que explica, al menos en parte, que los escasos recursos autorizados en los Programas de los Conventos no se ejerzan siempre en su totalidad y tengan que regresar grandes montos agravando con esto la pobreza de las ya escasas transferencias.

- La inversión pública no se ha utilizado como motor del desarrollo regional, precisamente porque en su dirección y asignación conlleva al germen de la desigualdad, pues se erige como impulsor de la heterogeneidad del desarrollo. A nivel nacional tradicionalmente, y en aras de un sector industrial y agropecuario de grandes alcances, se volcaron grandes masas de recursos financieros hacia los Estados del norte de nuestro país, del centro y sobre todo en el Distrito Federal y Valle de México, creándose así centros macrofálicos que derivaron en grandes problemas de urbanización, vivienda, salud; en inmensos desequilibrios ecológicos etc., resultado de un excesivo congestionamiento de la inversión, característica inherente al modelo de desarrollo vigente, y que son causa de su completo agotamiento.
- La Política de Desarrollo Regional, derivó en el establecimiento de polos de desarrollo, cuyo asentamiento ha demostrado que más que para traer beneficios con trascendencia económica regional, por el contrario absorben y sacan fuera del Estado, recursos y beneficios de las zonas donde se ubican; esto, por la experiencia de Salina Cruz y toda su área de influencia. El polo de desarrollo del Papaloapan y el actual Complejo Turístico de Bahías de Huatulco en el que todo apunta, según su concepción

original a concentrar toda su fuerza al aspecto netamente turístico, so loyando la integración sectorial de la región de la Costa para generar - una verdadera dinámica interdependiente de desarrollo.

- El establecimiento de estos tres proyectos de grandes dimensiones, en -- nuestra entidad han acaparado la atención tanto del Gobierno Federal como del Estatal y han sido objeto de grandes montos de inversión y favore cido su crecimiento a costa de la urgente necesidad de desarrollo de las otras cinco regiones y pospuesto por tiempo indefinido.

• Para el financiamiento del desarrollo regional en Oaxaca, aún cuando mediante el Convenio Unico de Desarrollo y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nuestro Estado ha incrementado el monto de sus recursos, - paradójicamente al mismo tiempo que se ha buscado dar mayores capacida-- des a los estados, en el caso nuestro, también se incrementa la dependen cia respecto al gobierno federal y de acuerdo a las expectativas del futuro inmediato por las constantes políticas de austeridad financiera, - tanto del gobierno federal saliente, como la del que se inicia, al no - existir instrumentos legales que normen los criterios de asignación de - la inversión pública nacional, se corre el riesgo de que los recursos fe derales se reduzcan y con ello, las perspectivas de desarrollo regional - y de nuestro estado concretamente.

- Las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo del Estado - de Oaxaca, hasta ahora son los recursos provenientes de la Federación, - mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; por lo que las alter

nativas para financiar el crecimiento estatal, se circunscribe a corto - plazo, en pugna por incrementar el porcentaje de recursos federales participables acordes a las necesidades de desarrollo nuestra entidad, así como luchar por mejorar las fórmulas de asignación, mejorar los términos de coordinación y allegarse recursos adicionales a través del sistema vigente.

En suma, la incompatibilidad de la Política Económica Regional del Estado Mexicano, con las acciones del Gobierno del Estado y a la ausencia de una legislación local que norme la distribución de la inversión para el crecimiento de las ocho regiones por igual, ha desembocado en un desarrollo económico, político y social desequilibrado y heterógeno, que concentra la riqueza donde hay riqueza y la pobreza donde ya se ha acumulado demasiada pobreza. Se persiste en los grandes proyectos regionales sin tomar en cuenta al gobierno del Estado, a fin de compatibilizar acciones y lograr un desarrollo integral de las regiones escogidas y evitar los - desequilibrios interregionales como resultado de estas acciones económicas.

Para emprender un desarrollo más racional, equilibrado y justo en el Estado de Oaxaca propongo las siguientes:

#### Sugerencias y Propuestas

- 1.- Que el Gobierno del Estado apoyado en la movilización de todas las — fuerzas económicas, políticas y sociales de la entidad, promueva ante-

el gobierno de la república medidas legislativas que permitan mayor participación en la planeación regional tomando en cuenta las experiencias presentes y las expectativas que surgen del macro-proyecto Internacional que tiene en la mira la Cuenca del Pacífico. Con ello, se crean las opciones para conformar un marco legal que sirva de base para futuras acciones económicas de interés nacional. Así mismo, se logrará compatibilizar metas, políticas estratégicas y acciones del gobierno federal con las del gobierno de nuestro estado, y esto a su vez, redundará en una planeación integral que evite desequilibrios y desigualdades sectoriales regionales. Esto implica tomar en cuenta continuar e impulsar la descentralización administrativa, considerando que esta no busca separar y dividir, sino al contrario, asegurar y consolidar la unidad nacional dentro de un contexto más orgánico.

- 2.- Para incrementar los montos de recursos financieros provenientes de la federación, y de los cuales depende el desarrollo regional en la entidad; es necesario que el Estado y su gobierno, pugnen ante la Federación porque se legisle acerca del establecimiento de las bases que se fundamenta la asignación y distribución de la inversión pública; y al interior de nuestra economía, implementar desde la base real de cada región, el desarrollo de actividades productivas viables y propias de cada zona, teniendo como factor fundamental para su realización, la organización ó la forma legítima de trabajo acostumbrada en cada comunidad y en cada región. Para ello, se hace necesario que el Estado cuente a muy alto nivel, con un cuerpo de planeadores capaces en la elaboración y evaluación de proyectos de este tipo y tendencia.

- 3.- Para hacer menos dependiente el desarrollo regional de los recursos -  
provenientes de la Federación, resulta imperativo inducir las inversio  
nes hacia actividades productivas, que a parte de proporcionar resulta  
dos económicos, a corto plazo permitan impulsar la reinversión de los -  
excedentes. De este modo, el ahorro podrá tener opciones de ganancia y  
se inicie así el sedentarismo de los mismos, y de esta forma se va ---  
creando la base para el autofinanciamiento del desarrollo regional. Pa  
ra lograr la inducción de la inversión, se requiere de la elaboración-  
de la matriz de insumo producto del Estado de Oaxaca, a fin de propor-  
cionar a los sectores inversores alternativas visiblemente viables.
  
- 4.- Para lograr lo señalado, es necesario que al interior de nuestra entidad,  
el gobierno del Estado fortalezca a las regiones mediante la consoli-  
dación de la estructura política conformada por las ocho Delegaciones-  
de Gobierno y las trece Delegaciones Especiales induciendo su evolu---  
ción hacia una estructura de desarrollo económico regional dotándola -  
con capacidad, no sólo de convectoria política o de propuesta econó-  
micas, sino para planear y decidir conjuntamente con las fuerzas socia  
les y sectores económicos, las acciones que emprendan y den continuidad  
al desarrollo de sus propias regiones.
  
- 5.- Para ello, propongo la creación de un Cuerpo Técnico de alto nivel, cu  
yas funciones se circunscriban a la generación, planeación, elabora---  
ción y evaluación de proyectos, con el propósito no sólo de presentar-  
alternativas de inversión en cada región, sino de que éstas garanticen  
viabilidad acorde a las necesidades y características de cada región.-

La capacidad técnica requerida será base esencial en torno al cual - se solidifique las estructuras económicas regionales propuestas anteriormente y que confluyan desde luego en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

### Generalización de la Hipótesis

La estrategia de investigación adoptada para la demostración de la hipótesis propuesta inicialmente, y que se abocó a analizar desde un enfoque - crítico, la política económica regional desplegada por el estado Mexicano - así como su incidencia en el desarrollo económico y social del estado de - Oaxaca particularmente, se estima no haber alcanzado el 100% de viabilidad, precisamente por el carácter amplio y complejo del tema objeto de estudio, y que por tal razón constituyó de algún modo una limitante. Además, - porque el hilo conductor que guió gran parte del proceso de investigación - recayó en la inversión pública regional e interregional, cuando se concretizó ya en nuestra economía estatal; también, porque se abordó esta variable - desde dos aspectos fundamentales: su distribución y asignación regional; - variable, en la cual se sustentó nuestro análisis en primer lugar, que a - la inversión pública desde los inicios de las primeras acciones en materia económica regional, no se le asignó el papel de impulsor del desarrollo regional, ya que se le ha dirigido y se sigue dirigiendo a privilegiar el - sector industrial y en zonas con economías ya congestionadas, sin tener - que el sacrificio del resto. Las regiones deprimidas no pueden seguirse - adelgazando más, sin recibir el beneficio proveniente de las regiones con - prehegemonía económica, en donde descansa toda la fuerza de la política -

económica nacional y concentra la atención estatal, porque además, se creía desde un principio, así debía suceder. Por otra lado, se pudo observar que la inercia concentradora que ejercieron tres regiones de nuestra entidad catalogadas como las más ricas y avanzadas: el Istmo, el Papaloapam y la Costa, son la razón para dejar claro tanto el carácter de la política económica regional nacional, que acrecienta y fomenta el desarrollo desigual en nuestro país, como, sus efectos al interior de las entidades federativas, pues los tres polos de desarrollo existentes en nuestro estado, han configurado un desarrollo heterogéneo no sólo en las propias regiones donde se asientan, sino visto a nivel global de nuestra economía.

La parte objetiva de nuestros planteamientos, se respaldan con un anexo que logra aportar elementos cuantitativos que a su vez permite visualizar mediante una contrastación el juego de los elementos señalados, a través de las ocho regiones en que está dividido nuestro espacio geográfico estatal.

Con esto, consideramos haber logrado un análisis encuadrado en un marco general, en la medida que se ha logrado alcanzar en forma aproximada los objetivos de nuestra investigación: encontrar de algún modo una explicación acerca de la desigualdad de nuestro desarrollo sobre una situación económica y social que no puede seguir esperando prioridad para desarrollarse, ni que se siga posponiendo las medidas económicas que saquen de la postración al estado de Oaxaca.

A partir de este planteamiento general, puede desprenderse mayor concreción

en futuros análisis regionales, a fin de ir avanzando de acuerdo a la propia realidad de cada una de las regiones de nuestra entidad, sin buscar el aislamiento o sectorización alguna, sino de marchar en un todo integral, bajo un mismo destino que es el de luchar por un crecimiento económico con distribución justa y racional.

Las tesis aprobadas que tiene alguna relación con la presente y que además pueden ser fuentes de información para consecuentes estudios relacionados con el desarrollo regional en nuestro país, son las siguientes:

- Gómez Chavera José Felipe  
El Subdesarrollo Regional en el Capitalismo Mexicano,  
El Caso de Puebla 1980.
- Montes Cruz Fidel  
La Planeación Económica Regionalizada  
(Proyecto para la Región Istmica Oaxaqueña)
- León Pardo Juan  
La Política Regional. 1930-1982.
- Razú Vera César David  
Análisis de la Política de Desarrollo Regional. El Caso de México, ---  
1970-1980.

Finalmente, es preciso dejar asentado, que el desarrollo regional en México, no será posible si el proceso de descentralización de la vida nacional toma como parámetro, la simple desconcentración de las actividades de la -

zona metropolitana ó que se presione a las entidades federativas para que acepten pesadas cargas sin la preparación necesaria, y no quedar a la zaga de los proyectos nacionales como hasta ahora ha sucedido; en cambio, si se emprenden con claridad acciones en base a una verdadera política de desarrollo regional, enfocada a impulsar el crecimiento de las regiones en función de sus propias riquezas particulares, de su situación geopolítica, de sus formas de vida y de producción, y de su perfil propio; sólo así podrán ser capaces de tener más opciones de desarrollo agropecuario, industrial, comercial, etc., y poder retener los excedentes en beneficio de cada región; en consecuencia se armará de capacidad para asimilar y dar ocupación a un mayor número de pobladores e incluso a oficinas federales u organismos descentralizados.

Con esta estrategia, estados como Oaxaca, potencialmente ricos en recursos naturales, pueden estar en condiciones de emprender su crecimiento económico con más homogeneidad, pues hemos plasmado en este trabajo, toda la situación incómoda y dependiente en que se encuentra nuestra economía estatal. No menospreciamos los enormes esfuerzos de nuestro gobierno estatal actual, sin embargo, estamos convencidos de que Oaxaca no podrá integrarse a los cambios continuos que presenta nuestra economía si no cuenta con las bases económicas y políticas mínimas, que le aporten capacidad para imprimir a su desarrollo, procesos económicos de largo plazo y se deje la estrategia del paliativo ó a la atención desmedida a las presiones que ejercen las diferentes fuerzas económicas y políticas de las regiones más fuertes, que obligan a desviar la atención y recursos hacia ellas en desmedro de las demás.

Nuestro estado no podrá entrar por el umbral de la modernidad, si se le — mantiene en un estado de pobreza y marginalidad, si se sigue posponiendo su desarrollo, y no logra romper los candados de la dependencia y astringencia financiera, pues así, lejos de sacudirse su atrazo, se le acentúa.

Oaxaca, es la entidad potencialmente más pobre, la que enfrenta problemas de todo tipo, agudizados aun más, por los efectos nocivos de la crisis — económica que padece nuestro país; es por eso, que sin lugar a dudas, debe ser, en y a partir de nuestro Estado en que debe iniciar su marcha hacia la modernidad económica, política y social, porque no cabe duda que en los tiempos y en las condiciones actuales, son las regiones y las actividades más atrazadas las que marcaran el ritmo del desarrollo y el progreso económico de nuestro país y no las más ricas y avanzadas.

FERNANDO RAMIREZ ROMERO  
ENERO DE 1989.

# BIBLIOGRAFIA GENERAL.-

FE-UNAM-198-----

## BIBLIOGRAFIA

Hoja No. 179

|   | AUTOR<br>(apellido paterno, nombre) | TEXTO<br>(nombre completo)                                       | EDITORIAL                      | AÑO   | No.<br>P.P. | OBSERVACIONES<br>(otros datos) (*) |
|---|-------------------------------------|--|--------------------------------|-------|-------------|------------------------------------|
| 1 | 2                                   | 3  | 4                              | 5     | 6           | 7                                  |
|   | México, Banco de Comercio Exterior. | Revista de Comercio Exterior.                                    |                                | 1988. |             | Vol. 38 Núm. 9 Septiembre.         |
|   | Oaxaca, Gobierno del Estado.        | Plan Estatal de Desarrollo                                       | Gobierno del Edo. de Oaxaca.   | 1987  |             | Primera Edición.                   |
|   | Oaxaca, Gobierno del Estado.        | Programa Operativo Anual   | Gobierno del Estado de Oaxaca. | 1988. |             | Publicación Unica.                 |
|   | ILPES, ILDIS                        | Planificación Regional y Urbana en America Latina.               | Siglo XXI                      | 1978. |             | 2a. Edición.                       |
|   | México, Kuklinski, Antonio          | Aspectos sociales de la política y de la planificación regional. | F.C.E.                         | 1981  |             | 1ª Edición.                        |
|   | México, Matus, Carlos.              | Estrategia y Plan  | Siglo XXI                      | 1978  |             | 2ª Edición.                        |

(\*) Otros datos: No. de la Imp, Reimp. Mimeo, Fotocopia, Biblioteca del área, otros datos.

## BIBLIOGRAFIA

Hoja No. 180

|   | AUTOR<br>(nombre completo)           | TEXTO   | EDITORIAL                       | AÑO  | No.<br>P.P. | ORSEVACIONES<br>(otros datos) (*)      |
|---|--------------------------------------|---|---------------------------------|------|-------------|--|
| 1 | 2                                    | 3   | 4                               | 5    | 6           | 7                                      |
|   | Nueva York, Millikan F. Max.         | Una Estrategia para el Desarrollo.                            | ONU                             | 1970 |             | Documento Informativo para Ejecutivos. |
|   | México, Poder Ejecutivo Federal.     | Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.                       | Gobierno Federal                | 1983 |             | 1ª Edición.                            |
|   | México, Papanek, Fritz Gustav.       | Teoría y Práctica de la Política del Desarrollo.              | F.C.E.                          | 1981 |             | 1ª Edición.                            |
|   | México, Varios autores.              | Lecturas de Política Económica.                               | Facultad de -<br>Economía. UNAM | 1982 |             | 1ª Edición.                            |
|   | México, Zurita Campos, Jaime Manuel. | El Método RAZ:80 de Investigación en las Ciencias - Sociales. | Facultad de -<br>Economía-UNAM  | 1988 |             | 5ª Versión.                            |
|   |                                      |   |                                 |      |             |  |

(\*) Otros datos: No. de la Imp, Reimp. Mimeo, Fotocopia, Biblioteca del área, otros datos.

**A  
N  
E  
X  
O**

REGIONES DEL ESTADO DE OAXACA EXTENSION Y MUNICIPIOS.

Anexo 1



|   | REGION           | SUPERFICIE<br>(KM <sup>2</sup> ) | No. DE MUNICIPIOS |
|---|------------------|----------------------------------|-------------------|
|    | CAÑADA           | 4 273                            | 45                |
|    | COSTA            | 12 502                           | 50                |
|    | ISTMO            | 19 975                           | 41                |
|    | MIXTECA          | 16 333                           | 155               |
|    | PAPALOAPAN       | 8 678                            | 20                |
|   | SIERRA NORTE     | 9 349                            | 68                |
|  | SIERRA SUR       | 15 492                           | 70                |
|  | VALLES CENTRALES | 8 762                            | 121               |

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 1986-1992.

OAXACA: INVERSIONES PUBLICAS PROMEDIO MUNICIPAL POR TIPO DE INVERSION SE-  
GUN REGION.

1983.

(MILES DE PESOS)

Anexo 2

| REGIONES         | TOTAL  | INDUSTRIA       | INFRAES-<br>TRUCTURA<br>SOCIAL. | INFRAES-<br>TRUCTURA<br>ECONOMICA | AGROPECUA-<br>RIO Y<br>PESQUERO. |
|------------------|--------|-----------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| ESTADO           | 68 419 | 714             | 33 948                          | 32 101                            | 1 656                            |
| CAÑADA           | 8 984  | 174             | 7 285                           | 1 330                             | 195                              |
| COSTA            | 8 596  | 185             | 3 731                           | 4 511                             | 169                              |
| ISTMO            | 19 436 | ND <sup>1</sup> | 7 174                           | 11 799                            | 463                              |
| MIXTECA          | 4 346  | 53              | 1 822                           | 2 443                             | 28                               |
| PAPALOAPAN       | 13 338 | 14              | 7 527                           | 5 162                             | 635                              |
| SIERRA NORTE     | 3 578  | 29              | 2 545                           | 952                               | 52                               |
| SIERRA SUR       | 5 489  | 196             | 3 227                           | 1 989                             | 77                               |
| VALLES CENTRALES | 4 652  | 63              | 637                             | 3 915                             | 37                               |

1/ NO DISPONIBLE.

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico Histórico-Programá-  
tico, Oaxaca 1983.

OAXACA: INVERSION PUBLICA AUTORIZADA POR DESTINO SEGUN REGION.  
1983.<sup>1/</sup>

(MILES DE PESOS)

Anexo 3

| REGION           | INDUSTRIA | INFRAESTRUCTURA SOCIAL | INFRAESTRUCTURA ECONOMICA | AGROPECUARIO Y PESQUERO | TOTAL     |
|------------------|-----------|------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------|
| TOTAL            | 48 957    | 1'717 469              | 1'928 780                 | 66 762                  | 3'695 206 |
| CAÑADA           | 7 836     | 327 820                | 59 847                    | 8 789                   | 395 503   |
| COSTA            | 9 244     | 186 531                | 225 546                   | 8 426                   | 421 321   |
| ISTMO            | -         | 294 133                | 483 746                   | 18 973                  | 777 879   |
| MIXTECA          | 8 246     | 282 384                | 378 681                   | 4 318                   | 669 311   |
| PAPALOAPAN       | 284       | 150 541                | 103 230                   | 12 702                  | 254 055   |
| SIERRA NORTE     | 1 957     | 173 061                | 64 741                    | 3 526                   | 239 759   |
| SIERRA SUR       | 13 725    | 225 880                | 139 229                   | 5 412                   | 378 834   |
| VALLES CENTRALES | 7 665     | 77 119                 | 473 760                   | 4 616                   | 558 544   |

<sup>1/</sup> Incluye Inversión del Programa de Desarrollo Regional y del Programa Regional de Empleo.

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico Histórico, Programático, Oaxaca 1983.

OAXACA: INVERSION PUBLICA REGIONAL POR TIPO SEGUN REGION.

1984<sup>1/</sup>

(MILES DE PESOS)

Anexo 4

| REGION           | INDUSTRIA | INFRAES-<br>TRUCTURA<br>SOCIAL | INFRAES-<br>TRUCTURA<br>ECONOMICA | AGROPECUA<br>RIO Y<br>PESQUERO | TOTAL     |
|------------------|-----------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------|
| TOTAL            | 378 451   | 2'782 346                      | 2'856 055                         | 2'399 603                      | 8'416 445 |
| CANADA           | 28 400    | 168 689                        | 116 058                           | 139 658                        | 452 805   |
| COSTA            | 34 780    | 326 137                        | 418 271                           | 285 954                        | 1 065 142 |
| ISTMO            | 45 550    | 419 580                        | 434 499                           | 460 292                        | 1 359 921 |
| MIXTECA          | 77 140    | 362 163                        | 418 567                           | 336 454                        | 1 194 324 |
| PAPALOAPAN       | 10 980    | 99 014                         | 204 034                           | 160 214                        | 474 242   |
| SIERRA NORTE     | 38 820    | 212 036                        | 262 338                           | 322 709                        | 835 903   |
| SIERRA SUR       | 86 600    | 417 911                        | 220 981                           | 193 305                        | 918 787   |
| VALLES CENTRALES | 56 181    | 776 816                        | 781 307                           | 501 017                        | 2 115 321 |

1/ Incluye Inversión del Programa de Desarrollo Rural y Programa Regional de Empleo.

FUENTE: Cuadro Elaborado en base al Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico Histórico-Programático.

OAXACA: INVERSIONES PUBLICAS PROMEDIO MUNICIPAL POR TIPO DE INVERSION SEGUN REGION.

1984.

Anexo 5

| REGION           | TOTAL   | INDUSTRIA | INFRAESTRUCTURA SOCIAL | INFRAESTRUCTURA ECONOMICA | AGROPECUARIO Y PESQUERO. |
|------------------|---------|-----------|------------------------|---------------------------|--------------------------|
| ESTADO           | 134 022 | 5 764     | 38 405                 | 47 916                    | 39 154                   |
| CAÑADA           | 10 062  | 631       | 3 749                  | 2 579                     | 3 104                    |
| COSTA            | 21 003  | 696       | 6 223                  | 8 365                     | 5 719                    |
| ISTMO            | 33 169  | 1 111     | 10 234                 | 10 598                    | 11 227                   |
| MIXTECA          | 7 705   | 498       | 2 337                  | 2 700                     | 2 171                    |
| PAPALOAPAN       | 19 115  | 549       | 354                    | 10 202                    | 8 011                    |
| SIERRA NORTE     | 12 293  | 579       | 3 118                  | 3 858                     | 4 746                    |
| SIERRA SUR       | 13 193  | 1 237     | 5 970                  | 3 157                     | 2 829                    |
| VALLES CENTRALES | 17 483  | 464       | 6 420                  | 6 457                     | 4 141                    |

1/ Inversión Pública Convenida.

FUENTE: Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico Histórico-Programático, Oaxaca 1984.

OAXACA: INVERSION PUBLICA POR PROGRAMA SEGUN REGION.  
1984.

(MILES DE PESOS)

Anexo 6

| REGION           | TOTAL      | PEI       | PDR       | PRE       |
|------------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| TOTAL            | 16 690 694 | 8 535 815 | 6 854 879 | 1 300 000 |
| CAÑADA           | 905 608    | 452 804   | 360 120   | 92 684    |
| COSTA            | 2 165 496  | 1 083 098 | 924 763   | 157 635   |
| ISTMO            | 2 660 966  | 1 330 483 | 1 156 329 | 174 154   |
| MIXTECA          | 2 013 186  | 1 006 593 | 889 499   | 117 094   |
| PAPALOAPAN       | 939 876    | 469 938   | 348 793   | 121 145   |
| SIERRA NORTE     | 1 980 404  | 1 193 670 | 491 890   | 194 844   |
| SIERRA SUR       | 1 957 146  | 978 573   | 783 620   | 194 953   |
| VALLES CENTRALES | 4 068 012  | 2 020 656 | 1 899 865 | 147 491   |

FUENTE: Datos obtenidos en base a la inversión destinada a cada distrito-administrativo, correspondiente a cada programa. Cuarto Informe - de Gobierno, Anexo Estadístico Histórico-Programático, Oaxaca, - 1984.

OAXACA: INVERSION PUBLICA EN PROMEDO MUNICIPAL SEGUN REGION.  
1984.

(MILES DE PESOS)

Anexo 7

| REGION           | TOTAL   | PEI     | PDR     | PRE    |
|------------------|---------|---------|---------|--------|
| TOTAL            | 277 007 | 142 392 | 110 005 | 24 608 |
| CAÑADA           | 20 123  | 10 062  | 8 002   | 2 059  |
| COSTA            | 43 308  | 21 661  | 18 495  | 3 152  |
| ISTMO            | 64 900  | 32 450  | 28 203  | 4 247  |
| MIXTECA          | 10 987  | 6 494   | 3 738   | 755    |
| PAPALOAPAN       | 46 992  | 23 496  | 17 439  | 6 057  |
| SIERRA NORTE     | 29 121  | 17 553  | 7 233   | 4 335  |
| SIERRA SUR       | 27 958  | 13 979  | 11 194  | 2 785  |
| VALLES CENTRALES | 33 618  | 16 699  | 15 701  | 1 218  |

FUENTE: Datos obtenidos en base al cuadro No. 6, con información del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico-Histórico-Programático - Oaxaca 1984.

OAXACA: PORCENTAJE DE INVERSION PUBLICA CORRESPONDIENTE A CADA MUNICIPIO -  
DEL TOTAL ESTATAL POR PROGRAMA SEGUN REGION.

1984.  
(%)

Anexo 8

| REGION           | TOTAL | PEI   | PDR  | PRE  |
|------------------|-------|-------|------|------|
| TOTAL            | 100   | 100.0 | 100  | 100  |
| CAÑADA           | 5.4   | 5.3   | 5.3  | 7.1  |
| COSTA            | 13.0  | 12.7  | 13.5 | 12.1 |
| ISTMO            | 16.0  | 15.6  | 16.9 | 13.4 |
| MIXTECA          | 12.0  | 12.0  | 13.0 | 9.0  |
| PAPALOAPAN       | 5.6   | 5.5   | 5.0  | 9.3  |
| SIERRA NORTE     | 11.9  | 14.0  | 7.2  | 22.7 |
| SIERRA SUR       | 11.7  | 11.5  | 11.4 | 15.1 |
| VALLES CENTRALES | 24.4  | 23.4  | 27.7 | 11.3 |

FUENTE: Puntos obtenidos en base al cuadro No. 6, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico Histórico-Programático, Oaxaca, 1984.

OAXACA: INVERSION REGIONAL POR TIPO DE INVERSION SEGUN REGION.

1985

(MILLONES DE PESOS)

Anexo 9

| REGION           | INDUSTRIA | INFRAES-<br>TRUCTURA | INFRAES-<br>TRUCTURA<br>ECONOMICA | AGROPECUA<br>RIA Y<br>SOCIAL | TOTAL     |
|------------------|-----------|----------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------|
| ESTATAL          | 15 341.7  | 8 777 152            | 2 953.6                           | 13 983.9                     | 916 028.6 |
| CAÑADA           | --        | 521.2                | --                                | 56.                          | 578.2     |
| COSTA            | 4 913.7   | 971.0                | 1 758                             | 2 184                        | 9 825.7   |
| ISTMO            | 11 691    | 1 758.2              | 704                               | 1 407.5                      | 15 560.7  |
| MIXTECA          | 23.3      | 1 486.7              | 198.7                             | 456.3                        | 2 175.0   |
| PAPALOAPAN       | 3 177.4   | 1 089.8              | 94.9                              | 8 612.6                      | 12 976.7  |
| SIERRA NORTE     | 300.2     | 307.8                | --                                | 128.4                        | 736.4     |
| SIERRA SUR       | --        | 531.5                | --                                | 881.3                        | 1 412.8   |
| VALLES CENTRALES | 146.1     | 872419.2             | 228                               | 307.8                        | 873 111.1 |

FUENTE: Plan Operativo Anual, Oaxaca 1985, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

OAXACA: INVERSION TOTAL POR ORIGEN DE LOS RECURSOS SEGUN REGION

1988.

(MILES DE PESOS)

Anexo 10

| REGION            | TOTAL       | PROGRAMA NORMAL FEDERAL DE ALCANCE ESTADAL | CONVENIO UNICO DE DESARROLLO | PRESUPUESTO DE EGRESOS GOB. DEL EDO. | CREDITOS    | OTROS      |
|-------------------|-------------|--|------------------------------|--------------------------------------|-------------|------------|
| TOTAL             | 566,831,573 | 292,807,437                                | 64,946,383                   | 16,067,894                           | 157,280,481 | 35,729,378 |
| CAÑADA            | 33,192,075  | 28,270,387                                 | 2,934,112                    | 364,272                              | 1,136,364   | 486,940    |
| COSTA             | 134,996,844 | 80,409,184                                 | 7,388,376                    | 680,118                              | 44,407,757  | 2,111,409  |
| ISTMO             | 76,982,544  | 23,648,056                                 | 5,807,092                    | 1,020,596                            | 36,470,709  | 10,036,091 |
| MIXTECA           | 83,735,065  | 26,995,825                                 | 14,575,755                   | 4,010,002                            | 31,625,532  | 6,527,951  |
| SIERRA NORTE      | 15,084,237  | 10,823,770                                 | 3,022,634                    | 733,496                              | —           | 504,337    |
| SIERRA SUR        | 20,378,376  | 14,204,401                                 | 4,665,936                    | 461,294                              | —           | 1,046,745  |
| TUXTEPEC          | 58,755,017  | 26,576,982                                 | 2,751,567                    | 302,847                              | 26,742,282  | 2,381,339  |
| VALLES CENTRALES  | 79,147,776  | 37,320,961                                 | 12,177,491                   | 4,812,921                            | 16,897,837  | 7,938,566  |
| COBERTURA ESTATAL | 64,559,639  | 44,557,871                                 | 11,623,420                   | 3,682,348                            | —           | 4,696,000  |

FUENTE: Programa Operativo Anual, Anexo Programático Presupuestal; Segundo Informe de Gobierno, Oaxaca 1988.

## DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA POR REGION SEGUN PRIORIDAD.

1988

(MILLONES DE PESOS).

Anexo 11

| PRIORIDAD   | TOTAL     | CAÑADA   | COSTA     | 1STMO    | MIXTECA  | SIERRA NORTE | SIERRA SUR | TUXTEPEC | V. CENTRALES | COBERT. EST. |
|---|-----------|----------|-----------|----------|----------|--------------|------------|----------|--------------|--------------|
| TOTAL   | 566,831.6 | 33,192.0 | 134,996.8 | 76,982.5 | 83,735.1 | 15,084.2     | 20,378.4   | 58,755.0 | 79,147.7     | 64,559.6     |
| ABASTO POPULAR SUFICIENTE                               | 265,178.1 | 26,516.9 | 63,896.3  | 42,910.4 | 40,362.2 | 8,433.2      | 11,005.6   | 41,144.3 | 18,123.7     | 12,785.3     |
| TENENCIA DE LA TIERRA Y ORG. CAM.                       | 103.2     | 5.0      | 5.0       | 36.4     | 21.0     | 5.0          | --         | 5.0      | 23.8         | 2.0          |
| JUSTICIA Y SEGURIDAD PARA TODOS                         | 5,252.8   | --       | --        | 7.0      | --       | --           | --         | 159.2    | 717.9        | 3,988.7      |
| BIENESTAR SOCIAL INTEGRAL                               | 143,984.3 | 3,324.3  | 10,923.4  | 24,975.8 | 31,452.7 | 2,221.4      | 3,943.6    | 9,796.0  | 49,459.2     | 7,887.9      |
| RESPECTO A LAS ETNICAS E INTEG.<br>DE LA CULT. OVAQUEÑA | 6,707.3   | 575.2    | 588.8     | 866.4    | 1,912.1  | 634.3        | 677.8      | 971.6    | 481.1        | --           |
| DESARROLLO REGIONAL E INTEGRA-<br>CION TERRITORIAL      | 78,011.7  | 2,491.8  | 16,714.6  | 3,216.6  | 5,071.7  | 3,003.0      | 3,808.4    | 5,023.0  | 3,002.1      | 35,680.6     |
| DESPLIEGUE INDUSTRIAL Y CO<br>MERCIAL.                  | 14,520.9  | 80.6     | 102.9     | 3,757.2  | 3,252.8  | 165.8        | 617.3      | 1,518.5  | 1,856.3      | 3,169.5      |
| CONSOLIDACION DEL TURISMO                               | 43,700.5  | --       | 42,520.7  | --       | 628.6    | 14.0         | --         | --       | 537.2        | --           |
| REVOLUCION MUNICIPAL PARA<br>EL DESARROLLO              | 6,725.2   | 190.6    | 174.6     | 759.8    | 993.2    | 589.5        | 271.6      | 127.4    | 3,478.1      | 141.0        |
| EFICIENCIA Y COORDINACION<br>ADMINISTRATIVA             | 2,647.6   | 7.5      | 70.5      | 73.7     | 40.8     | 18.0         | 54.1       | 10.0     | 1,468.3      | 904.6        |

FUENTE: Programa Operativo Anual, Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 1986-1992.

OAXACA: INVERSION PROMEDIO MUNICIPAL SEGUN REGION.

1988.

Anexo 12

| REGION           | INVERSION PROMEDIO<br>(MILES DE PESOS) |
|------------------|--|
| TOTAL            | 9 960 197                              |
| CAÑADA           | 737 602                                |
| COSTA            | 2 699 937                              |
| ISTMO            | 1 877 623                              |
| MIXTECA          | 540 226                                |
| SIERRA NORTE     | 221 827                                |
| SIERRA SUR       | 291 119                                |
| PAPALOAPAN       | 2 937 750                              |
| VALLES CENTRALES | 654 113                                |

FUENTE: Cuadro elaborado en base al cuadro resumen por prioridad y región;  
Programa Operativo Anual 1988, PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1986-1992.

**INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS SEGUN CONCEPTO.**

1987/1988.

(MILES DE PESOS)

Anexo 13

| CONCEPTO                 | INGRESOS    |
|--------------------------|-------------|
| TOTAL                    | 154 537 863 |
| INGRESOS ORDINARIOS      | 134 599 427 |
| IMPUESTOS                | 1 302 355   |
| DERECHOS                 | 1 759 891   |
| PRODUCTOS                | 4 621 398   |
| APROVECHAMIENTOS         | 829 536     |
| PARTICIPACIONES          | 126 086 247 |
| INGRESOS EXTRAORDINARIOS | 19 937 636  |
| OTROS INGRESOS           | 19 937 636  |

FUENTE: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, Dirección de Ingresos.

RECAUDACION EN LA ENTIDAD SEGUN REGION Y DISTRITO.  
1987/88.

(MILES DE PESOS)

Anexo 14  
(conclusión)

| REGION<br>DISTRITO                | TOTAL      | ESTATAL   | IMPUESTOS<br>COORDINADOS |
|-----------------------------------|------------|-----------|--------------------------|
| SIERRA NORTE                      | 489 501    | 113 942   | 375 559                  |
| IXTLAN                            | 256 151    | 29 372    | 226 779                  |
| MIXE                              | 204 552    | 69 051    | 135 501                  |
| VILLA ALTA                        | 28 798     | 15 519    | 13 279                   |
| SIERRA SUR                        | 367 306    | 158 607   | 208 699                  |
| MIAHUATLAN                        | 180 663    | 87 119    | 93 544                   |
| PUTLA                             | 133 332    | 50 163    | 83 169                   |
| SOLA DE VEGA                      | 22 052     | 11 634    | 10 418                   |
| YAUTEPEC                          | 31 259     | 9 691     | 21 568                   |
| VALLES CENTRALES                  | 24 193 939 | 2 372 484 | 21 821 455               |
| CENTRO                            | 21 986 448 | 1 678 667 | 20 307 781               |
| EJUTLA                            | 191 239    | 76 202    | 115 037                  |
| ETLA                              | 796 745    | 122 315   | 674 430                  |
| OCOTLAN                           | 429 976    | 133 393   | 296 583                  |
| TLACOLULA                         | 354 163    | 108 568   | 245 595                  |
| ZAACHILA                          | 155 079    | 79 047    | 76 032                   |
| ZIMATLAN                          | 280 289    | 174 292   | 105 997                  |
| LIQUIDACION DE PARTICIPACIONES 2/ | 87 048227  | -         | -                        |
| INGRESOS EXTRAORDINARIOS          | 19 937636  | -         | -                        |

1/ No se sumaliza en el total de recaudación los rubros de "liquidación de participaciones" e "ingresos extraordinarios".

2/ Se considera únicamente la cantidad que resulta a favor de la Entidad y - que no es remitida por el Gobierno Federal. El total de las participaciones que nos corresponden a la Entidad se conforman por la suma de - "impuestos coordinados y "Liquidación de participaciones".

FUENTE: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. Dirección de Ingresos.

RECAUDACION EN LA ENTIDAD SEGUN REGION Y DISTRITO  
1987/88.

(MILES DE PESOS)

Anexo 14  
(continúa)

| REGION<br>DISTRITO  | TOTAL      | ESTATAL   | IMPUESTOS<br>COORDINADOS |
|---------------------|------------|-----------|--------------------------|
| TOTAL <sup>1/</sup> | 43 459 626 | 4 421 606 | 29 038 020               |
| CAÑADA              | 209 853    | 83 401    | 126 452                  |
| CUICATLAN           | 58 930     | 20 671    | 38 259                   |
| TEOTITLAN           | 150 923    | 62 730    | 88 193                   |
| COSTA               | 1 815 553  | 341 148   | 1 474 405                |
| JAMILTEPEC          | 278 958    | 78 153    | 200 805                  |
| JUQUILA             | 994 321    | 118 668   | 875 653                  |
| POCHUTLA            | 542 274    | 144 327   | 397 947                  |
| ISTMO               | 6 678 126  | 640 856   | 6 037 270                |
| JUCHITAN            | 3 967 122  | 375 336   | 3 591 786                |
| TEHUANTEPEC         | 2 711 004  | 265 520   | 2 445 484                |
| MIXTECA             | 1 540 119  | 378 150   | 1 161 969                |
| COIXTLAHUACA        | 13 197     | 5 671     | 7 526                    |
| HUAJUAPAN           | 1 021 482  | 141 514   | 879 968                  |
| JUXTLAHUACA         | 73 265     | 40 877    | 32 388                   |
| NOCHIXTLAN          | 104 752    | 49 489    | 55 263                   |
| SILACAYOAPAN        | 29 154     | 11 860    | 17 294                   |
| TEPOSCOLULA         | 93 884     | 40 617    | 53 267                   |
| TLAXIACO            | 204 385    | 88 122    | 116 263                  |
| PAPALOAPAN          | 8 165 229  | 333 018   | 7 832 211                |
| CHOAPAN             | 123 167    | 98 166    | 25 001                   |
| TUXTEPEC            | 8 042 062  | 234 852   | 7 807 210                |