

3
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON"

EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN OAXACA, 1989-1993.

T E S I S

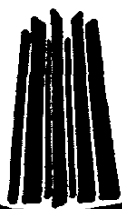
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

ANA LUISA CACHU HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ROBERTO ENRIQUEZ CERVIN.



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO.

ABRIL DE 1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

261699



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

En este espacio, aunque reducido, quiero expresar mis agradecimientos a todos aquellos que hicieron posible la conclusión de este trabajo.

En primer término, el apoyo recibido en casa fue indispensable. Por ello merecen un especial mención mi madre, mi esposo Argel, mis hijos Vania y Brandón, nombrados indistintamente, pues con su granote de arena permitieron la realización de unas de mis metas.

Asimismo, agradezco a mi director de tesis Roberto Enriquez Cervin, Tere Roberts y Judith por su invaluable apoyo.

EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN OAXACA, 1989-1993.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I.- Papel del Estado Moderno en México | 7 |
| I.1) Economías de Mercado y Funciones del Estado. | 7 |
| I.1.1 Función del Mercado | 7 |
| I.1.2 Fallos del Mercado | 16 |
| I.1.2.1 Competencia Imperfecta | 16 |
| I.1.2.2 Externalidades | 16 |
| I.1.2.3 Ineficiencia | 18 |
| I.1.2.4 Ciclos Económicos | 19 |
| I.1.3 Funciones del Estado | 24 |
| I.2) Liberalismo Social, Reforma del Estado y su aplicación en México | 30 |
| I.2.1 Modernización Económica | 32 |
| I.2.2 Reforma Económica | 35 |
| I.2.3 Liberalismo Social, el Plan Nacional de Desarrollo y | |

| | |
|---|-----------|
| Programa Nacional de Solidaridad (<i>Pronasol</i>) | 40 |
| I.2.4 Resultados del Nuevo Libera lismo Social en México | 48 |
| | |
| CAPITULO II.-Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APASZU) 1989-1993 | 53 |
| II.1 Introducción | 53 |
| II.2 Marco de Referencia | 56 |
| II.3 Objetivos del Programa | 57 |
| II.4 Dependencias Participantes | 59 |
| II.5 Estructura del Programa | 61 |
| II.6 Proyecto | 63 |
| II.7 Financiamiento | 65 |
| II.8 Requisitos para el otorgamiento de créditos | 66 |
| | |
| CAPITULO III.-Programa APASZU, Oaxaca, 1989-1993 | 68 |
| III.1 Principales indicadores socioeconómicos, Oaxaca | 68 |
| III.1.1 Condiciones de vivienda | 81 |

| | |
|--|------------|
| III.1.2 Grado de educación | 84 |
| III.1.3 Nivel de ingresos | 86 |
| III.1.4 Distribución geográfica de la población | 88 |
| III.2 Inversión del Programa de APASZU a escala nacional y en Oaxaca | 92 |
| III.2.1 Inversión Autorizada y Ejercida por programa, 1989-1993 en Oaxaca | 97 |
| III.2.2 Recursos Rural y Urbano Ejercidos, Oaxaca. | 103 |
| III.2.3 Recursos Ejercidos por Subprograma en Oaxaca | 107 |
| III.3 Programa de APASZU y su relación con la salud. | 111 |
| III.3.1 Enfermedades Relacionadas con la Carencia de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado. | 111 |
| III.3.2 Comportamiento de las Enfermedades Ocasionadas por la Falta de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en Oaxaca, 1989-1993 | 116 |
| III.3.3 Beneficiarios del Programa de APASZU y sus efectos en la salud de los oaxaqueños. | 123 |

| | |
|-------------------------|------------|
| Conclusiones | 131 |
| Recomendaciones. | 141 |
| Fuentes | 144 |

INTRODUCCION

El constante crecimiento poblacional de México trajo como consecuencia serios rezagos en la dotación de los servicios básicos para la población, entre éstos, juegan un papel importante por su relación estrecha con la salud y la alimentación del individuo: el agua potable y el alcantarillado.

Algunos factores como el acentuado crecimiento poblacional de las zonas urbanas que se ha visto acelerado, además de su incremento natural por los constantes movimientos migratorios (campo-ciudad) que ha incidido en una elevada densidad de la población y que refleja una distribución territorial de habitantes dispersa, dificulta y deja al margen a parte de los habitantes de una región o estado del goce del servicio de agua potable y alcantarillado. Este fenómeno es vigente, principalmente, en aquellas poblaciones con altos índices de marginación.

De acuerdo a estadísticas de la **Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)**, Oaxaca se encuentra entre los estados de la República Mexicana con mayor marginación y con serios rezagos en la dotación de servicios públicos, en particular de aquellos objeto de este estudio. Esta situación de la entidad, despertó mi interés por profundizar sobre los esfuerzos que el Gobierno, a través del programa de **Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas**

Introducción

(APASZU), ha realizado para combatir el déficit que padecen los oaxaqueños en materia de agua potable y alcantarillado, en particular durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Con esa finalidad el sexenio salinista aplicó el programa originalmente denominado **Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU)** en Oaxaca y que finalmente se llamó **APASZU**, cuya evaluación constituye el objetivo de la presente investigación.

El motivo personal que determinó mi decisión por este estudio se derivó de mi experiencia laboral en la aplicación del presupuesto federal hacia éste programa y de la inquietud por conocer sus efectos en la población.

Lo anterior reviste importancia toda vez que la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado es uno de los indicadores del nivel de bienestar social de un país; además de que la carencia de éstos servicios es una fuente de infecciones que afectan otro importante indicativo: la salud.

Para realizar el presente estudio determiné dos objetivos principales:

- Conocer los objetivos, metas y operatividad del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, en particular en Oaxaca.

Introducción

- Determinar finalmente el alcance y las limitaciones del referido programa en materia de salud a fin de definir si ha contribuido a mejorar la salud o si debe modificarse.

Una vez delimitado el tema de estudio, me enfrenté a determinar el tiempo que debería abarcar. En ello, fue útil realizar una revisión retrospectiva del programa; y así ubique que el APASZU tuvo vigencia sólo durante el periodo salinista, y que su origen se remonta al año de 1989, aunque oficialmente entró en operación hasta 1990; así en una primera instancia el lapso de mi estudio correspondería al periodo 1989-1994 de la administración gubernamental de Salinas de Gortari. Sin embargo, este lapso finalmente fue modificado, debido a las limitantes que enfrenté en la obtención de datos desagregados para el ejercicio de 1994. Cabe aclarar, que gran parte del estudio está basado en fuentes no oficiales, pero totalmente confiables, pues las oficiales carecen de datos desglosados al nivel requerido para este estudio. En el lapso febrero-mayo de 1995, periodo en el que intenté recabar las cifras desglosadas faltantes (1994) la dependencia que me había dado la información, presentó un endurecimiento en su política de proporcionar datos a solicitantes externos, lo que imposibilitó obtenerla. Lo anterior, terminó por delimitar mi estudio a los años 1989 a 1993.

Por otra parte, para poder evaluar el programa se encontró que la dotación de los servicios en estudio guardan relación con la salud del individuo, pues en las comunidades carentes de un sistema de agua potable y alcantarillado es recurrente la presencia de diversas

Introducción

enfermedades gastrointestinales. De ahí que para medir el impacto social de la aplicación del APASZU, tomé como parámetro la salud del individuo.

Para la consecución del objetivo de este estudio se han desarrollado tres capítulos:

En el primero se construye el marco teórico y conceptual. Con ello, pretendo explicar el papel del Estado en las principales corrientes del pensamiento económico. Específicamente, se profundiza sobre el intento del Gobierno salinista por establecer un modelo neoliberal particular en México que evita ser antiestatista y pretende crear las condiciones para una sociedad justa: *El Liberalismo Social* y la reforma del Estado en México. En este contexto, se particulariza sobre el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** y el **Programa Nacional de Solidaridad (*Pronasol*)**, donde se concentra la parte social de la política gubernamental salinista que tiene como finalidad el combate a la **pobreza extrema**. En el mismo capítulo se plantea el fracaso de esta política económica que se refleja en la *actual crisis económica*.

En el siguiente capítulo, se aborda el programa APASZU, como parte integral del *Pronasol* encaminada a combatir una de las más sentidas demandas de la población: la dotación de agua potable y alcantarillado.

Introducción

Así, se describen los objetivos, el funcionamiento, las fuentes de financiamiento, y dependencias participantes del programa. En el marco de la descentralización de decisiones y el fortalecimiento del municipio se resalta el sustento jurídico que le otorga a esta instancia gubernamental la responsabilidad de dotar a la población de los servicios públicos referidos bajo mecanismos de concertación entre las dependencias gubernamentales involucradas y las comunidades. Esto último permite la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

En el tercer capítulo, se aborda las condiciones socioeconómicas en las que se aplica el programa de APASZU en el estado de Oaxaca. Asimismo, se analiza la ejecución del programa y sus avances en materia de agua potable y alcantarillado desde el punto de vista sólo de los recursos federales ejercidos y de la población beneficiada. En este punto, es preciso aclarar que no obstante algunas diferencias encontradas de una fuente de información a otra, en particular, sobre los recursos federales del APASZU en Oaxaca, éstas fueron mínimas y sustancialmente no afectaron la tendencia de los resultados del estudio.

En este capítulo se determinaron los parámetros para evaluar el APASZU. Con este fin y ante la característica de ser un programa recuperable se pensó, en una primera instancia, en evaluarlo en cuanto a su capacidad de reponer los recursos invertidos por la Federación. Sin embargo, la información existente al respecto es incompleta, por ello se descartó la

Introducción

posibilidad de abordar el tema desde este enfoque; y como ya había señalado se optó por medir sus efectos en la salud del individuo.

En el apartado de las conclusiones se puntualizan los avances del programa, la coherencia de sus lineamientos con la praxis, su repercusión en la salud del individuo; y en el correspondiente a las recomendaciones se proponen algunas opciones a fin de optimizar los efectos sociales del programa para ejercicios posteriores.

En este sentido es necesario aclarar que en la presente administración las obras de agua potable y alcantarillado ya no están integradas en el programa APASZU. Sin embargo, sea cual sea la denominación que adopten o se integren a un programa o no, se recomienda que su aplicación no debe soslayar sus efectos en la salud del individuo.

Ana Luisa Cachú Hernández

Bosques de Aragón, abril de 1998.

CAPITULO I

I.- PAPEL DEL ESTADO MODERNO EN MEXICO

I.1 ECONOMIAS DE MERCADO Y FUNCIONES DEL ESTADO.

El paso gradual de las relaciones feudales a los mercados denominados “libre empresa” o “capitalismo competitivo”, acentuó más la tendencia de disminución de la intervención de los gobiernos o gremios en la actividad económica en Europa y Asia. Esta tendencia, presentó su máxima expresión en el siglo XIX, en el que el *laissez-faire* (dejad hacer-dejad pasar) determinó que el Estado debería intervenir lo menos posible en la actividad económica y dejar las decisiones al mercado. En este contexto, cabría preguntarse ¿Cómo funciona el mercado entonces sin la dirección del Estado?, ¿quién determina el qué, cómo y para quién producir?.

I.1.1 Función del Mercado

La tesis antiestatista del siglo XIX, explica que no obstante la numerosa cantidad de compradores y vendedores, y de otros factores que influyen constantemente en la economía de mercado, tales como la incorporación al mercado de nuevos productos, opera un mecanismo que sin la intervención del Estado resuelve los problemas de la producción;

señala que existe una tendencia donde todas las fuerzas que influyen en la economía encuentran el equilibrio entre la oferta y la demanda, y por lo tanto del mercado.

Antes de explicar en que consiste el equilibrio del mercado definiré lo que es demanda y oferta y el equilibrio entre éstos. La demanda es la cantidad de un bien que un comprador está dispuesto a adquirir; mientras que la oferta se entiende como la cantidad de bienes que las empresas están dispuestas a producir y vender por su propia voluntad. El equilibrio entre la oferta y la demanda ocurre cuando las cantidades que están dispuestos a ofrecer los empresarios es igual a la que los compradores desean adquirir.

Si en una economía de mercado los consumidores operan como “votantes” monetarios para adquirir lo que más desean (cantidad demandada) y los empresarios basan su oferta en sus costos ¿Cómo pueden llegar a coincidir ambos en un punto?. Para explicar esto, ésta teoría mantiene constante todos aquellos factores que pueden afectar la demanda (rentas medias de las familias, la población, los precios de bienes relacionados, los gustos, etc.) y a la oferta (costos de producción, los precios de los bienes afines, la organización, etc.) para establecer una relación directa entre la cantidad demanda y ofertada de bien con el precio del mismo.

En el caso de la demanda, por tomar un ejemplo hipotético, si el precio de un bien es de \$5.00, el comprador está dispuesto a comprar 9 unidades; si el precio es de \$4.00, estaría

en disposición de adquirir 10 unidades; si el precio es de 3.00, compraría 12; si es \$2.00, 15; y si es \$1.00, compraría 20.

Por su parte, el empresario con un precio de \$5.00 estaría dispuesto a ofrecer 18 unidades del bien en cuestión; si comparamos esta cantidad con la demandada de nuestro párrafo anterior se observa que existe un excedente en el mercado de 9 unidades de mercancías; si el precio fuera de \$4.00, el empresario produjese 16 con un excedente en el mercado de 6; y si el precio bajara a \$3.00 su oferta se reduciría a 12 unidades, cantidad igual a la demandada; si el precio siguiera disminuyendo a \$2.00, ofrecería 7 unidades, provocando un déficit en el mercado de 8 unidades; y si por último el precio fuera de \$1.00 el productor no estaría dispuesto a producir ningún artículo.

Por otro lado, obsérvese que cuando el precio es igual a \$3.00, tanto la cantidad demandada como ofrecida son iguales, es decir no existe excedente ni déficit de producción; estamos en presencia de un equilibrio en el mercado. En este punto tanto el demandante como el oferente se encuentran satisfechos. Al precio de este punto se le denomina precio de equilibrio. Es así, como el comportamiento de los compradores y empresarios tiende a establecer un equilibrio en el mercado. A un precio superior al del equilibrio, la cantidad que los productores desean ofrecer, es superior a la que los consumidores desean comprar, éstos a su vez ejercen presión hacia la baja del precio al disminuir su deseo de compra. Caso contrario, ocurre cuando el precio es inferior al del equilibrio; los compradores

incrementan su cantidad demandada y con ello presionan hacia el alza de precios. En cualquiera de los dos casos se llega al nivel de equilibrio.

En 1776, el economista Adam Smith descubrió que en el sistema económico existía un orden al cual llamó el principio de la *mano invisible*. Esta paradoja de las economías de mercado, se basa en el *laissez-faire*, según la cual cada individuo al actuar en beneficio propio provoca que el sistema de mercado opere a su vez en beneficio de la población, como si una *mano invisible* dirigiera el proceso.

Hasta aquí, se ha hablado del equilibrio de mercado para un tipo de bien, el cual es aplicable para cualquier mercado. Al equilibrio de un determinado mercado se le denomina equilibrio parcial.

Existen diversos tipos de mercado: de tierra, de trabajo, etc.; pero se pueden englobar en dos grandes mercados: los de factores (tierra, trabajo etc.) y de productos (bienes). La suma de equilibrios de los distintos mercados de una economía se le denomina equilibrio general. Más explícitamente, el equilibrio general es aquella situación en que la economía en su conjunto se encuentra en equilibrio, en la que los mercados de todos los bienes y servicios están en equilibrio. Cuando ello ocurre, a un dado precio los productores desean ofrecer exactamente la cantidad de bienes que los compradores desean adquirir, por lo que no existen presiones que animen a modificar sus acciones.

CAPITULO I.-Papel del Estado Moderno en México.

La teoría del equilibrio general señala que tanto el mercado de factores como el de productos se encuentran interrelacionados entre sí de la siguiente manera:

Los consumidores al ofrecer factores y demandar productos interactúan con las empresas, las que guiadas por su afán de maximizar beneficios transforman los factores que previamente compró a las economías domésticas (consumidores de productos) y los vende a los compradores, quienes para ello utilizan las rentas obtenidas por la venta de sus factores, presentándose un flujo circular.

En este proceso, también opera el principio de la *mano invisible* de Adam Smith, pues los consumidores se encontrarán ante una gama de bienes, sin embargo, distribuirán sus rentas entre los diferentes bienes de tal manera que maximice su satisfacción, es decir, eligen aquellos bienes en que la utilidad (satisfacción) marginal o adicional por peso gastado es igual al de la última unidad de cada mercancía. Los empresarios por su parte, maximizarán su beneficio buscando el nivel de producción en el que su costo marginal - aquel que resulta por unidad adicional de producción- sea igual al del precio del bien. Como esto es aplicable a todos los bienes y empresarios, entonces el precio de un mercado competitivo de cada bien refleja el costo marginal que éste tiene para la sociedad.

Reuniendo las condiciones correspondientes a los productores y consumidores *perfectamente* competitivos, la utilidad marginal del consumo de cada comprador es igual al *costo marginal de ese bien*. En el equilibrio general las utilidades marginales por peso de todos los bienes de consumo son iguales entre sí y éstos a los de los costos sociales.

La interrelación entre el mercado de bienes y de factores, permite que se resuelvan simultáneamente los tres problemas del mercado: *¿qué?*, *¿cómo?* y *¿para quién?*, producir.

El *¿qué?* es determinado por la decisión de los empresarios de producir aquellos bienes que por su gran demanda generan elevados *rendimientos* abandonando a aquellas áreas de menores ganancias.

El *¿cómo?* se establece por la competencia entre los productores que buscan maximizar sus beneficios en base a la diferencia entre costo y precio. Para ello, *adopta métodos* de producción más eficientes.

El *¿para quién?* se determina por la oferta y la demanda en los mercados de factores de producción. En ellos, se fijan los salarios, las rentas de la tierra, los tipos de interés, es decir, los precios de los factores. La suma de los ingresos generados por

los factores integra la renta del individuo y constituye su capacidad de demanda.

Luego entonces a ellos irá dirigida la oferta.

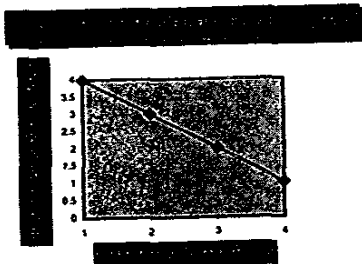
En los mercados competitivos la interrelación de la oferta y la demanda generan cantidades enormes de bienes con distintos precios. ¿Cómo saber si la cantidad de bienes producidos por una economía es eficiente?. Una economía será eficiente cuando está organizada de tal forma que ofrece el mayor conjunto posible de bienes, dada una determinada tecnología y factores de la economía.

Según el economista Vilfredo Pareto (1848-1923) un resultado económico es eficiente cuando no existe otra reorganización de la producción o del consumo que aumente la satisfacción de una persona sin el detrimento del de la otra.¹

Cuando una economía ofrece la mayor combinación posible de bienes en las condiciones ya señaladas, sólo es posible incrementar la satisfacción de una persona reduciendo la de otra. Esto queda claro a través del siguiente ejemplo: Esta teoría señala que la economía eficiente se ubica en una Frontera de Posibilidades de Utilidad, la que se muestra en la gráfica (a) representada por una línea, donde todos los puntos a lo largo de la misma son eficientes. A lo largo de esa línea si se aumenta la satisfacción de Ana disminuye la de

¹ Paul Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía*. Edit. Mac Graw Hill, México, 1993. Pag. 354.

Argel y viceversa. En cambio todos los puntos situados por debajo de la frontera son ineficientes ya que aumentan el bienestar de uno sin perjudicar al otro.



GRAFICA (a)

Fuente: Paul Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía*. Edit. Mac Graw Hill, México, 1993.

En un mercado de equilibrio general todos los precios son iguales a los costos marginales, todos los precios de los factores son iguales al valor de sus productos marginales. Bajo éstas condiciones cuando cada productor maximiza sus beneficios y cada consumidor su utilidad, la economía en su conjunto es eficiente ya que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin afectar a otra.

Un sistema de mercado de equilibrio general debe presentar dos condiciones para ser eficiente desde el punto de vista de la asignación: competitivo y no tener externalidades. Este último concepto será explicado más adelante.

Si bien, esta filosofía permitió a la población del siglo XIX actuar libremente para satisfacer sus requerimientos e impregnó de un acelerado progreso material, se reconoce que éstas ventajas atribuidas al mecanismo de mercado son válidas bajo condiciones de competencia perfecta. Esta última, se entiende como un mercado en el que ninguna empresa o consumidor es suficientemente grande para influir en el precio del producto. Esta situación es idónea ya que en el mundo real existen monopolios, contaminación, desempleo e inflación y una desigual distribución del ingreso; aún en plena competencia perfecta la gente puede o no estar satisfecha con la distribución de la renta. A esto se le denomina *fallos* de mercado.

Los fallos del mercado competente o de libre competencia son: la **competencia imperfecta**, las **externalidades**, la **ineficiencia** y los **ciclos económicos**.

I.1.2 Fallos del Mercado

I.1.2.1 Competencia Imperfecta

La competencia imperfecta ocurre cuando se ha roto la condicionante de la competencia perfecta, definida esta como la situación en que las empresas o el grado de rivalidad entre éstas no influye en el precio de un bien. En realidad, los empresarios son competidores imperfectos que inciden en el precio. El caso extremo de la competencia imperfecta es el monopolio, caracterizado por la presencia de un sólo productor de un bien.

I.1.2.2 Externalidades

Se ha dicho que en un estado de competencia perfecta de equilibrio general los precios son iguales a los costos marginales, pues bien, existen costos que no están incluidos en los precios, a este fenómeno se le llama **externalidad**. Esta se produce cuando una empresa o individuo impone costos y beneficios a individuos ajenos a la transacción. Una externalidad se caracteriza por ser un intercambio involuntario de un bien por dinero, por ejemplo: una empresa proporciona vacunas gratuitas a sus empleados contra enfermedades contagiosas, al quedar inmunizados se beneficia además a personas ajenas a esa empresa (familiares amigos, conocidos, etc.) pues se reduce el peligro de contagio.

Paul A. Samuelson y W.D. Nordhaus definen las **externalidades** o efectos-difusión como “el efecto que produce la conducta de un agente económico en el bienestar de otro y no se refleja en las transacciones monetarias o de mercado”.²

Las **externalidades** se dividen en positivas (economías externas) y negativas (deseconomías externas). Entre las primeras se puede citar a aquellas derivadas de los conocimientos. Verbigracia, la invención del transistor dio pauta a otros inventos fuera del sector de la telefonía, de los que no se benefició directamente al creador del transistor.

Como **externalidades** negativas se puede hablar de los efectos de contaminación causados por un fabricante que vierte sustancias tóxicas en un río matando plantas y peces, lo que afecta la actividad de los pescadores. Ante esta situación, nadie paga el costo de éstos perjuicios.

Entre las **externalidades** se ubican los bienes o los servicios públicos, “cuyos beneficios se extienden de manera indivisible a toda la comunidad donde se aplican independientemente del interés del individuo por adquirirlos”³. Se diferencian de los privados en que éstos “pueden dividirse y suministrarse por separado a diferentes personas, sin que produzcan beneficios ni costos externos para otros individuos ajenos a la transacción”⁴.

² Samuelson Paul A. y Nordhaus W.D. *Economía*. Editorial McGraw-Hill, México, 1995, pag. 376.

³idem, pag. 377.

⁴ibidem.

La producción de los servicios públicos resulta poco atractiva para los productores particulares, ya que los beneficios se dispersan tanto entre sus usuarios que sería prácticamente imposible el cobro individual de los mismos. En este contexto, podríamos señalar el caso de alumbrado público en que una bombilla eléctrica ilumina a todos los transeúntes, cuyo número es difícil determinar con precisión, por lo consiguiente es complicado cobrar el servicio.

1.1.2.3 Ineficiencia

Los *fallos* de mercado generan problemas de **eficiencia** en la producción y el consumo. En el caso de la **competencia imperfecta**, que tiene su máxima expresión en los manejos monopólicos, los precios suben por encima del costo y las compras de los consumidores se reducen a niveles **ineficientes**. En este sentido, el patrón de precios demasiado elevado y volúmenes de producción demasiado pequeños genera un umbral de **ineficiencias** que acompañan al poder monopólico.

En cuanto a las **externalidades**, se produce una **ineficiencia** cuando hay efecto-difusión; y una empresa impone costos o beneficios a otros fuera del mercado sin compensación alguna. Las externalidades se detectan también en la producción de los bienes públicos; las empresas privadas no producen una cantidad suficiente de ellos porque los beneficios se

dispersan tanto entre la población que ninguna empresa se ve atraída para suministrarlos y se genera una **ineficiencia** tanto en la producción como en el consumo.

También en los mercados se pueden generar niveles de **ineficiencia** en la renta y el consumo, toda vez que el *¿para quién?* producir está determinado por un voto monetario que a su vez está regido por factores, tales, como el hecho de que las rentas dependan de patrones, de herencia, o bien de la mala suerte de algunos, o del arduo trabajo de otros, o bien de los precios, situaciones que generan una **distribución de la renta socialmente injusta**.

I 1.2.4 Ciclos Económicos.

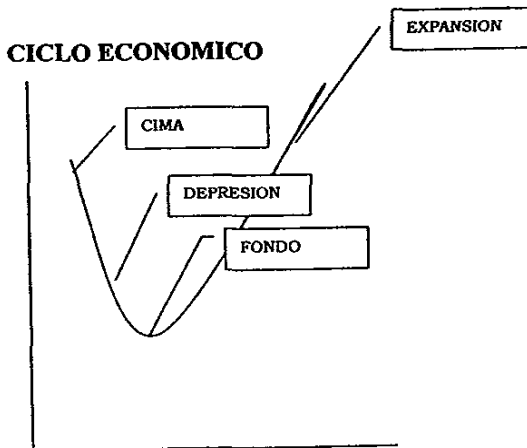
A escala macroeconómica los fallos del mercado producen crisis económicas periódicas que trastocan el crecimiento económico y la productividad, generando inflación (incremento en los precios), y la caída de la producción.

Durante los últimos dos siglos en las economías de mercado ha sido característico la presencia de fluctuaciones ascendentes o descendentes en la producción, los precios, los tipos de interés y el empleo, las cuales constituyen lo que se denomina ciclo económico, el cual presenta dos fases principales: la expansión (prosperidad) y la recesión (contracción, época de pánico o de crisis).

CAPITULO I.-Papel del Estado Moderno en México.

El ciclo económico se puede definir como una oscilación de la producción, la renta y el empleo en todo un país, donde muchos sectores de la economía se expanden o contraen de manera general y con una duración que puede variar de entre 2 y 10 años, de ahí su carácter irregular.

Los puntos donde inicia las fases principales del ciclo económico se denominan: cima y fondo. La descendente (recesión) comienza en la cima y concluye en el fondo; durante ésta el **Producto Nacional Bruto (PNB) real** * disminuye al menos por dos trimestres consecutivos; asimismo el empleo, las rentas reales; la inflación y los beneficios; mientras que se incrementa el desempleo.



Fuente: Samuelson Paul A. y Nordhaus William D., *Economía*, pag. 688.

GRAFICA (b)

Entre los aspectos característicos de las recesiones se pueden mencionar los siguientes:

- Las compras de los consumidores disminuyen; en tanto que la existencia de bienes duraderos aumenta. Lo anterior, conlleva a los empresarios a reducir su producción en esos renglones, por lo que disminuye el PNB real y posteriormente se reduce la inversión empresarial, la planta productiva y el equipo, así como, en una primera instancia, la semana laboral y consecutivamente la plantilla laboral, lo que repercute en el empleo.
- Al reducirse la producción de bienes duraderos, desciende la demanda y la oferta de materias primas, al igual que sus precios. Por su parte, los salarios y los precios industriales tienen menos tendencia a bajar, pero tienden a subir con menos velocidad en las recesiones económicas.
- Los beneficios de los empresarios disminuyen considerablemente y retiran sus inversiones, lo que genera la caída en las cotizaciones de la bolsa y el descenso en la demanda de crédito y de los tipos de interés.

Ocurre lo contrario con las expansiones, durante las cuales se puede presentar un prolongado y duradero nivel de activa demanda, abundante empleo y un mayor nivel de

* Se refiere al PNB ajustado para tener en cuenta las variaciones de los precios.

vida; o bien puede presentarse una elevada inflación y especulación. Esta fase es seguida de una recesión.

Cuando una economía presenta síntomas característicos de una recesión pero de manera aguda y prolongada estamos en presencia de una depresión.

Los ciclos económicos son ocasionados por diversas causas, pero generalmente se presentan como resultado de desplazamientos de la demanda agregada⁵. Sin embargo, existen teorías⁵ que tratan de explicar las causas de los ciclos económicos, entre las principales se encuentran:

- 1) Monetaria.- Sus máximos exponentes, Hawtry y Friedman, atribuyen el ciclo económico a la expansión del dinero y del crédito.
- 2) Innovación.- Esta teoría, manejada principalmente por Schumpeter y Hansen, señala como principal causa al agrupamiento de importantes inventos, tales como el ferrocarril y el automóvil.
- 3) El modelo del acelerador y el multiplicador.- Samuelson expuso que las perturbaciones externas se propagan por medio del multiplicador y del denominado acelerador, éste último término, proveniente de una teoría, donde la inversión genera fluctuaciones regulares y cíclicas en la producción.

⁵Se refiere al gasto total planeado o deseado en una economía en un periodo dado y se determina por el nivel agregado de precios y por otros factores como la inversión, el gasto público, la función del consumo y la oferta monetaria.

⁵ Samuelson Paul A. y Nordhaus William D., *Economía*, pag 690.

- 4) Políticas.- Kalecki, Nordhaus y Tufte consideraron que las fluctuaciones son originadas por la manipulación que los políticos realizan de la política fiscal y monetaria con la finalidad de ser reelegidos.
- 5) Ciclos económicos de equilibrio.-Lucas, Barro y Sargent sostienen que las percepciones erróneas de las fluctuaciones de los precios y de los salarios provocan una excesiva o escasa oferta de trabajo, lo que origina ciclos en la producción y en el empleo.
- 6) Ciclos económicos reales.- Esta teoría manejada por Prescott, Long y Plosser establece que las perturbaciones de la productividad se difunden a toda la economía y provocan fluctuaciones.

Es importante señalar que cada una de estas teorías tienen cierta validez en su momento y espacio, pero ninguna es válida para todas las épocas y países.

La predicción de las oscilaciones ha sido y es una de las tareas más importantes de los economistas en su afán por evitar que las recesiones se conviertan en una crisis persistente y profunda. Anteriormente, los estudiosos de los ciclos económicos los predecían con base al comportamiento de una variedad de datos, como el transporte, la producción de acero, etc; y en otras ocasiones con la determinación de índices que operaban como barómetros de las condiciones económicas futuras. En la actualidad, la economía apoyada de la estadística y la computación ha realizado grandes progresos en la predicción macroeconómica.

No obstante, los avances en la predicción de los ciclos económicos, las fuerzas que producen las recesiones recurrentes no han sido erradicadas y están presentes en espera de un factor que las desenlace. Sin embargo, los avances en la materia permite a los gobiernos tomar medidas con la finalidad de evitar que una recesión se transforme en depresión.

I.1.3 Funciones del Estado

A fin de corregir los fallos del mercado, el Estado ha orientado sus funciones a la intervención de la actividad económica. Así, en una economía mixta moderna, basada principalmente “en un sistema de precios para su organización económica, pero apoyada en una variedad de intervenciones del Estado, tales como impuestos, el gasto y la regularización para enfrentar la inestabilidad macroeconómica y los fallos del mercado”,⁶ el Estado podría adoptar cuatro funciones para mejorar el funcionamiento y contribuir a una más justa distribución de la riqueza. Las funciones son:

- Establecer el **marco jurídico** de la economía de mercado.
- Intervenir en la **asignación de los recursos** para mejorar la eficiencia económica.
- Aplicar programas de **injerencia en la distribución de la renta**.

- Fijar una **política de estabilización macroeconómica**.
- **Producción de ciertos bienes y servicios.**

En el primer punto el Estado establece las reglas del mercado, es decir, reglamentos y leyes que rigen la interrelación de los integrantes de una sociedad y se extiende a las relaciones entre estados.

Por su parte, las acciones de **asignación de recursos, distribución de la renta y estabilización** son las funciones económicas esenciales del Estado.

La **asignación de los recursos** del Estado es el aspecto microeconómico de la política gubernamental, pues determina la manera en que una economía distribuye sus recursos (factores de producción) entre los diversos usos posibles para generar un producto final. En esta, se plantea que aún cuando en una situación hipotética de *laissez-faire*, que permita una producción y distribución perfectamente eficiente y equitativa, es necesaria la intervención del Estado, a través de tribunales y la policía para garantizar el cumplimiento de los convenios entre particulares, evitar robos, fraudes y conductas violentas.

⁶Idem, pag. 896

En esta función el Estado deberá atender los fallos inherentes del libre mercado:

- a) **Discriminación del mercado.**- el Estado puede declararla ilegal y prohibir la exclusión de puestos bien remunerados de algunos grupos sociales.
- b) En cuanto al **monopolio** y el **oligopolio**, el Estado pudiera aplicar políticas tendientes a contrarrestarlo o regularlo.
- c) Para combatir las **externalidades** las autoridades gubernamentales pudieran tomar medidas para controlar la emisión de contaminantes y apoyar a la ciencia básica.

A través de la función de la **intervención del Estado para redistribuir la renta** se busca reducir la injusticia social generada por la simple acción de la *mano invisible*, pues el libre mercado lleva en lo social a un darwinismo de solvencia y premiación del más poderoso, es decir, a una desigual distribución de la riqueza. En esta función el Estado cumple con una de las más importantes funciones económicas.

Para cumplir con sus labores de **asignación de la riqueza y de redistribución de la renta** el Estado tiene la necesidad de percibir ingresos a fin de solventar sus gastos por ellas originadas. Estas percepciones las obtiene a través de los impuestos, e ingresos por venta de bienes y servicios que produce y presta, respectivamente.

Los impuestos son el precio que de manera obligada se paga por un bien público. En esta transacción involuntaria algunas veces se pierde la conexión entre el gasto y el consumo vigente para los bienes privados, pues por medio de los impuestos se paga su suministro independientemente de que se desee el bien.

Una de las funciones económicas más recientemente adoptadas por el Estado es la **estabilización macroeconómica**. A través de ella, se pretende controlar las fluctuaciones económicas y fomentar el crecimiento económico. Para tal fin el Estado se basa en un política monetaria y fiscal.

La producción de servicios públicos es una función inherente del Estado, incluso admitida por la concepción liberal más extrema, pues ésta acepta que el Estado organice y preste servicios de justicia, defensa, policía, registro de personas y de propiedad, entre otros.

Los organismos públicos encargados de proporcionar estos servicios constituyen parte significativa del aparato estatal e incluye aquellas instituciones que forman parte de la cúspide de gobierno, entre ellas se pueden citar las oficinas de la administración general de gobierno, los ministerios públicos, el banco central, etc., es decir lo que se conoce como la administración pública.

Así, la administración pública puede percibirse como una unidad productora de ciertos servicios indispensables para la comunidad, que genera valor agregado y arroja resultados determinados en parte por la eficiencia con que funcione y del presupuesto con que cuente.

Cuando el Estado produce bienes y servicios que también puede realizar el sector privado nos encontramos frente a una economía mixta en una de sus expresiones más cabales. Para mencionar algunos ejemplos al respecto podemos señalar la educación, la salud, la provisión de agua potable y alcantarillado, transporte, caminos y carreteras, comercialización, comunicaciones, etc.

Las acciones de producción de bienes y servicios se realizan en parte por la administración central, en particular las relacionadas con la prestación de servicios sociales; mientras que las correspondientes a bienes son realizadas por empresas públicas u organismos autónomos que en su funcionamiento se asemejan a las empresas privadas. Algunas producciones de bienes y servicios adquieren un carácter monopólico ya sea a escala nacional o regional y en otros casos se realizan en competencia con el sector privado. Sin embargo, la finalidad, las orientaciones, las modalidades de producción, los precios, etc, de las entidades públicas y del sector privado se diferencian entre sí, en que en las primeras no son determinadas en función de una maximización de la tasa de ganancias, sino más bien en cuestiones de política económica.

CAPITULO I.-Papel del Estado Moderno en México.

Ahora bien la extensión de las actividades hasta cierto tipo de acciones del Estado, está determinado por diversas motivaciones o causas; que va desde la ideología de los respectivos gobiernos o que se derivan de situaciones coyunturales.

En este marco, el estado realiza una actividad productiva con funciones de producción bien definidas y con ello interviene en el proceso económico como una unidad productora.

I.2 LIBERALISMO SOCIAL, REFORMA DE ESTADO Y SU APLICACION EN MEXICO.

La crisis del periodo 1973-1983, frenó el crecimiento económico mundial, evidenciando los límites teóricos y prácticos de la teoría keynesiana y de su Estado Benefactor, el cual llevó, tanto a los países avanzados como en desarrollo, a un burocratismo ineficiente, a un creciente déficit fiscal y a una sobrerregulación de mercados. La crisis económica de los años setenta se caracterizó por presentar problemas de inflación, estancamiento, baja productividad y desequilibrio externo, trastocando las variantes del Estado Benefactor, por lo que muchos países buscaron nuevas alternativas económicas de desarrollo, particularmente en un nuevo liberalismo social.

Con la caída del Socialismo en 1990, el liberalismo se reubica en el debate contemporáneo. Los ideólogos del Nuevo Liberalismo señalan que éste se diferencia del neoliberalismo en que no está en contra del estatismo *per se* sino de los excesos del Estado.

Asimismo, afirman que el Nuevo Liberalismo parte de la tradición social-liberal de Keynes y Kelsen, que reconoce la libertad individual y retoma los derechos sociales emanados del siglo XX, es decir, rechaza la concepción neoliberal de un individualismo anacrónico, basado en la preeminencia del mercado y reivindica las libertades económicas y los derechos humanos.

El Nuevo Liberalismo aduce que el punto diferencial entre el mercado individualista y el liberalismo social es la *justicia*, concepto que junto con la equidad se incorporan en las constituciones sociales, originando el Estado Social de Derecho, base jurídica del desarrollo del liberalismo democrático.

Bajo este enfoque, el Estado Social de Derecho reconoce el respecto a la libertad y a las garantías individuales y surge el binomio del liberalismo con *justicia*. Esta combinación es lo que dá viabilidad al sistema, ya que si los beneficios del mercado no llegan a toda la población, se genera una creciente demanda que se traduce en presiones políticas que pueden generar ingobernabilidad.

En México, el modelo de Liberalismo Social se puso en marcha en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. No obstante, desde la administración de Miguel de la Madrid Hurtado se registró una serie de acciones gubernamentales tendientes a restringir la actividad del Estado en la economía nacional, como es el caso de la desincorporación de algunas empresas públicas. René Villarreal, señaló que “el Liberalismo Social en México es el conjunto de principios que integran un marco ideológico y doctrinario que recupera el pensamiento liberal mexicano del siglo XIX”⁷ y que constituyó parte del legado histórico de la Constitución de 1917, y los temas del debate contemporáneo.

⁷René Villarreal. *Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la Era del Capitalismo Posmoderno*. Edit.Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México, 1993.Pág. 36.

El Liberalismo Social en México es un programa de reformas que comprenden: **Una Modernización Económica o Reforma del Estado** que busca sustituir al Estado Benefactor y propietario por un Estado Solidario y promotor; y una **Reforma Económica**, fundamentada en dos aspectos: un *pacto político de concertación* entre los participantes en el proceso de cambio; y la social, sustentado en una política aplicada a través del *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*.

1.2.1 Modernización Económica.

La Reforma del Estado se propone corregir los excesos y desviaciones del estatismo a partir del reconocimiento de sus imperfecciones y fallos sin contraponerse a la eficiencia que pudiera generar su intervención en el mercado, es decir la Reforma del Estado no se opone a la intervención del Estado si no más bien a sus excesos. Por ello, el Liberalismo Social en México contempla la transformación del Estado a través de las siguientes estrategias: *redimensionar* el tamaño del Estado (sector paraestatal y burocrático), a través de la *privatización*, la *desregulación económica* y la *apertura hacia la economía internacional*.

Las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución de 1917, realizadas en 1983, tienen como finalidad transformar las funciones del Estado propietario; a través de ellas se

establecen tres tipos de propiedad, a saber: la pública o estatal, la privada y la social. Estas reformas *redimensionan* la base de la propiedad estatal, pero se reserva la participación del Estado a áreas estratégicas de la economía nacional (art. 26 y 28).

En este contexto, se realizó la privatización de empresas públicas, de las que para 1992 sumaban 934, entre ellas, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, los ingenios azucareros, las mineras Cananea y Real del Monte, Telmex, de 18 bancos comerciales y de las siderúrgicas Ahmsa y Sicartsa. Con ello, el Estado buscó retirarse de áreas no estratégicas de la economía nacional. La privatización pretende corregir los excesos e ineficiencias del Estado empresario o propietario, responsable del déficit financiero y que evidenció sus deficiencias en el manejo de un conjunto heterogéneo de empresas.

La desregulación económica consiste en cambiar las bases jurídicas que rigen a las empresas mexicanas para estimular una mayor competencia y mejorar la eficiencia de la economía. Con esta finalidad cabe señalar la creación, en 1992, de la Ley Antimonopolio que prohíbe las prácticas monopólicas entre otras medidas a fin de reducir los costos de producción, la comercialización y distribución de las empresas mexicanas en una economía abierta. A través de la *desregulación económica* se buscó eliminar el burocratismo, producto del papel sobrerregulador que el Estado desarrollaba en actividades comerciales, el transporte y los servicios, lo que se constituyó en factor de corrupción y encarecimiento de costos de operación de las empresas.

En materia macroeconómica, el Liberalismo Social reconoce como una falla del Estado benefactor el exceso de gasto y regulación de las inversiones y empleos productivos a fin de sustituir a la **mano invisible** del mercado, por ello, propone estimular el crecimiento con un equilibrio financiero del sector público en inversiones que estimulen el desarrollo de la infraestructura económica y social.

En el ámbito exterior, el Liberalismo Social ha aplicado una política de *apertura comercial* como elemento clave de la estrategia de promoción del crecimiento y de la modernización económica en la búsqueda de mayor eficiencia productiva y de estimular la competencia. En este sentido, se ubica la firma del Tratado de Libre Comercio en 1993.

La Modernización Económica también contempló la necesidad de modificar la política de sustitución de importaciones, que llevó al país a un excesivo endeudamiento como mecanismo de financiamiento y que en 1982, cuando el precio del petróleo bajó y se incrementó la tasa de interés, derivó en una crisis económica. Con la Modernización Económica se buscó integrar oportunamente a México al proceso de cambio mundial inmerso en una transformación industrial, tecnológica, productiva y comercial, ésto es, al proceso de globalización.

1.2.2 Reforma Económica

En la Reforma Económica, el Liberalismo Social plantea una estrategia para administrar la demanda. Se propone lograr una estabilidad de precios, factor necesario para el crecimiento sostenido, a través de un *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* y de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal.

Con el pacto, se plantea que de manera conjunta los trabajadores, productores agropecuarios, empresarios y gobierno, determinen la evolución de los precios en apego a la política de estabilización y en función de las expectativas de una inflación menor.

Respecto a la política monetaria se realizaron una serie de reformas tendientes a generar certidumbre en cuestiones monetarias. Con esa finalidad, el 1° de enero de 1993 se eliminó tres ceros en la paridad existente y se propuso una mayor autonomía al Banco de México con respecto al Ejecutivo Federal en aspectos de la política monetaria a fin de consolidar en el mediano y largo plazo el control de la inflación. En el marco del Liberalismo Social la política monetaria no fija la tasa de interés, pero controla la oferta monetaria.

Por su parte, la política de administración cambiaria del Liberalismo Social, planteó el deslizamiento constante del tipo de cambio a fin de contribuir al control de la inflación y mantener la competitividad del mercado nacional.

Con relación a la política fiscal, el Liberalismo Social se propuso sostener un superávit fiscal que permitiera mantener un equilibrio económico, que a la vez de incentivar la inversión productiva, generara un excedente económico que se aplicara a la inversión pública productiva y en materia social con miras a una redistribución equitativa.

El Liberalismo Social plantea que la conjugación de estas reformas que integran la Reforma Económica del Estado sienta las bases para un nuevo modelo de crecimiento con un Estado nuevo solidario y promotor de la economía que procura la justicia y la equidad social.

El Liberalismo Social también contempla una modernización productiva que genere una nueva relación de gobierno, sindicatos y empresa, a través del impulso y la innovación del sector empresarial nacional en los mercados internacionales. En este renglón, el Liberalismo Social plantea la incorporación y aprovechamiento de la creatividad y destreza de los trabajadores mexicanos, la laboriosidad y perseverancia de los campesinos, la capacidad de los técnicos y científicos y el deseo de superación de la clase media.

Por ello, propone que en la modernización microeconómica la fuerza humana se incorpore a los beneficios del desarrollo y se combatan los niveles de marginación social. Es aquí donde se conjuga el aspecto económico con el social.

En cuanto a la política social, las acciones se canalizaron primordialmente, a grupos de extrema pobreza a través del *Pronasol*. Aquí, el Liberalismo Social reconoce que la *mano invisible* del libre mercado sólo puede responder al *¿qué?* y al *¿cómo?* producir, más no *¿para quién?* por ello propone la intervención de la mano solidaria del Estado en la distribución del ingreso.

Ello, es importante en la medida en que la viabilidad de un país requiere de un crecimiento con estabilidad con condiciones que incrementen la creación de empleos y con políticas específicas que contribuyan a combatir la inequidad, la concentración del ingreso y el deterioro ecológico, dando así paso a un desarrollo sustentable.

Por ello, el gasto público canalizado a la educación, la salud, vivienda, desarrollo rural y urbano, y en general al bienestar de la población, constituyen elemento prioritario del Liberalismo Social.

Bajo este contexto, la política social del sexenio salinista priorizó la atención en materia educativa y de salud en pro de la justicia social, lo que trató de reforzar en 1989 con la aplicación del *Pronasol*.

Así, los recursos aplicados a la política social, dentro del marco del Liberalismo Social, provendrán del redimensionamiento, el equilibrio fiscal y la desincorporación de empresas ya referidos; aspecto que a diferencia del Estado Benefactor no es causal del déficit fiscal y de efectos inflacionarios.

A través del *Pronasol* se pretende corregir la desigual distribución de riqueza resultante del libre mercado. En ello, el Estado cumple con las funciones de **asignación de los recursos** y de **distribución del ingreso**, pues además de promover proyectos sociales y actividades productivas, impulsa la integración de las comunidades a un esquema de autoayuda que les permita ser actores y vigilantes de esos proyectos y con ello se eficientiza el uso de los recursos y de los satisfactores.

Con el *Pronasol* el Estado pretende abandonar su esquema paternalista, proporcionando apoyo **temporal** a los grupos marginados del mercado a fin, de no sólo, incorporarlos al mercado con una participación directa, sino al desarrollo económico, al incrementar sus niveles de bienestar.

Sin embargo, la transformación del Estado Benefactor a Social priorizó el apoyo del Estado hacia aquellas comunidades con capacidad de respuesta (y no a aquellas en **pobreza extrema** independientemente de su capacidad de respuesta, como se desprendía del objetivo del *Pronasol*), las que son incluidas en programas de recuperación financiera, aplicados a través del *Pronasol*. Lo anterior, implicó dejar fuera a millones de mexicanos que viven en la **pobreza extrema** y que por lo tanto no tienen capacidad de respuesta. Para 1993, México contaba con “casi 20 millones de habitantes en **pobreza extrema**; (definida como “aquella que no puede conseguir suficientes alimentos para incorporarse de manera adecuada a la fuerza de trabajo”⁸) y 40 millones por debajo de la línea de **pobreza**”⁹. Esta situación podría generar presiones sociales que llevarán al país a un estado de ingobernabilidad.

La política social salinista presentó tres propósitos: elevar la eficiencia de la política fiscal y su efecto redistributivo de la renta, sostener y mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, y atender a la población de **pobreza extrema**.

⁸René Villarreal. *Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la Era del Capitalismo Posmoderno*, Pág. 276

I.2.3 Liberalismo Social, Plan Nacional de Desarrollo y Pronasol.

En apego al artículo 26 que establece que “El Estado organizará el Sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...” “... habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”¹⁰, durante el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1989-1994. En este se proponen los términos en los cuales, con la participación ciudadana, se democratizará el país, se hará crecer la economía y se ensanchará el horizonte del bienestar de los mexicanos.

El PND plantea la modernización nacionalista, democrática y popular, en la que el primer sujeto a modernizar es el Estado y su relación con los mexicanos y el exterior. En este proceso el Estado se propuso garantizar eficazmente el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y sentar las bases para un crecimiento que permitiera un avance significativo en el bienestar de la población.

Así la modernización del Estado, “con estricto apego al Artículo 25 de nuestra Constitución, hace de la actuación pública un motor del desarrollo nacional integral, una

⁹René Villarreal, *Un Proyecto Propio: El Liberalismo Social*, Revista Examen , Número 54, noviembre de 1993, pag 6.

¹⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992, Secretaría General de Gobierno, *Diario Oficial de la Federación*, pag.26.

fuerza de orientación de la actividad económica con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático¹¹.

La modernización del Estado planteada por el PND, implica el reconocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades sociales. Pretende renovar sus instituciones políticas a fin de abrir oportunidades de libre decisión a la ciudadanía y a los grupos, sin imposiciones ni paternalismos. Esta es la expresión de una de las principales reformas del Liberalismo Social: la transformación del Estado Benefactor en Solidario.

Las reformas económicas (social y pacto político de concertación) se encuentran implícitas en la estrategia de modernización del PND ya que las transformaciones que persigue pretenden elevar la calidad de vida de los mexicanos, a través de la concertación y de la participación responsable de los diversos grupos, partidos políticos y sectores sociales.

Así el PND tiene 4 objetivos principales:

- Defender la Soberanía Nacional y Promover los Intereses de México en el Mundo.
- Ampliar La Vida Democrática.
- Lograr la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
- El Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población.

¹¹Sría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México. Pag 16.

No es objeto de esta investigación profundizar en los objetivos del PND. Sin embargo, el conocimiento de ellos nos permite ubicar a nuestro programa en estudio, como una parte del Liberalismo Social, ubicado en el objetivo del Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la población, específicamente en el tema de la Erradicación de la **Pobreza Extrema del Pronasol**. Lo anterior, permea la naturaleza del programa de **Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APASZU)** en particular porque el *Pronasol* es un “instrumento creado para emprender una lucha frontal contra la **pobreza extrema**, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y de los concertados con los grupos sociales”¹².

Bajo esta política la operación del programa es el resultado de la concertación y coordinación de acciones y de la participación comunitaria. Esta última recibirá su mayor impulso a través de los proyectos sociales de carácter público, lo que a su vez redundará en una mayor definición, ejecución y evaluación de los mismos.

Así, Solidaridad constituye la columna vertebral de la política social salinista y es parte de la Modernización Nacional y de la Reforma del Estado. A través del *Pronasol* se pretende otorgarle un carácter más social y menos paternalista al Estado. Ello, en la medida en que Solidaridad plantea estrechar los aspectos que constituyen y consolidan el piso social básico y sentar las bases para desarrollar las capacidades productivas de las comunidades.

¹² Idem pag. 127.

A ello contribuye los 4 siguientes principios básicos en que opera el *Pronasol*:

1. Respeto a la voluntad, iniciativa y forma de organización de los individuos y de las comunidades. Es decir, el programa no impone decisiones, ni establece clientelismos o condicionantes.
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades, con lo que prevé se responderá a las necesidades más apremiantes de la población. En este aspecto también contempla la Contraloría Social, derivada de la participación de la comunidad beneficiada en el control y seguimiento de las obras y de los recursos destinados.
3. Corresponsabilidad. A través de convenios de desarrollo social entre la Federación y los Estados se busca definir responsabilidades, aportaciones y compromisos de las partes.
4. Transparencia, honestidad y eficacia en el manejo de los recursos. El manejo de los recursos debe ser claro, honesto, eficaz y sencillo. Esto último, con la finalidad de que la comunidad realice una efectiva, ágil y eficiente vigilancia y evaluación de los recursos.

En estos cuatro principios la participación social es el elemento intrínseco y constituye la esencia del *Pronasol*. De ahí el interés por impulsar la conformación de los Comités de

Solidaridad, a través de los cuales la participación social se aplicará como una nueva forma de organización social que orientará las acciones del programa.

El *Pronasol* cuenta con tres modalidades de programación-presupuestación:

Coordinación.- Permitirá continuar con el proceso de descentralización con el objetivo de seguir fortaleciendo los gobiernos estatales y municipales como rectores del desarrollo.

Concertación.- Agrega el factor social en la definición y ejecución de aquellas acciones tendientes a responder a las necesidades y demandas de la población bajo un esquema de participación comprometida y solidaria. Este mecanismo permite que los proyectos y el financiamiento de obras se realicen en los términos acordados directamente con los beneficiarios con base a sus condiciones socioeconómicas.

Entre los lineamientos generales del *Pronasol* se propone propiciar, en la medida de lo posible, la ejecución directa de las obras por parte de los Comités de Solidaridad, el cual constituye la organización social básica sobre la que se funda la operación del programa y se erige como el corresponsable de la programación-presupuestación, de la ejecución de la obra, verificación de la aplicación de recursos y del aprovechamiento

de la obra en beneficio de la población, por lo que en el programa sólo se incluyen obras derivadas de la participación y aceptación de la asamblea que eligió el comité.

Los pobladores afectados directamente por un problema común, en reunión elegirán y conformarán el comité con la finalidad de buscar una solución inmediata. El Comité de Solidaridad se integrará de manera libre y democrática, buscando respetar las formas de organización existentes en la comunidad. Los integrantes prestarán sus servicios de manera gratuita. El número de integrantes dependerá del tamaño de la obra a realizar y se constituirá un comité por cada obra requerida en la localidad.

Los miembros del comité permanecerán en sus cargos el tiempo necesario para la ejecución de la obra

Coordinación Especial.- Establecido entre las dependencias del gobierno federal con los gobiernos estatales para la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional.

El *Pronasol* es un instrumento de redistribución del ingreso con una orientación social. En este sentido, cuenta con esquemas diferenciales de financiamiento que permitan favorecer a los más desprotegidos y atacar de manera frontal la pobreza.

Los lineamientos generales del *Pronasol* señalan que los proyectos a incorporar deberán beneficiar directamente a indígenas, campesinos y colonias populares. Es decir, a aquellas acciones y proyectos que coadyuven al abatimiento de los rezagos sociales en áreas urbanas y rurales menos favorecidas y al fortalecimiento municipal y a la descentralización de la vida nacional.

También Solidaridad pretende contribuir a la Modernización del Estado en la medida en que planteó operar con aparatos burocráticos no excesivos, y funcionar en apego al marco legal y la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público.

Solidaridad como estrategia del desarrollo social plantea el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para atender las demandas sociales más apremiantes de la población, basándose en los logros de la estabilización y saneamiento de las finanzas.

Como instrumento del gobierno para enfrentar la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles gubernamentales y de los concertados con los grupos sociales, *Pronasol* se integró con programas tendientes a atender los rezagos en los

servicios básicos y fortalecer la capacidad productiva de los grupos marginados e incorporarlos a los beneficios del crecimiento económico.

Las líneas de acción del *Pronasol* tienen 3 vertientes: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional. En Bienestar Social propuso la creación de un piso social básico para el desarrollo comunitario. En ella se ubica el programa de APASZU, pues este rubro contempla acciones y obras de servicios públicos, entre ellos: agua potable, drenaje, electrificación, urbanización y regularización de la tenencia de la tierra.

En Solidaridad para la Producción se pretendió promocionar el desarrollo de la capacidad productiva y competitiva de las comunidades por medio del apoyo financiero y técnico para las actividades productivas, sin descuidar el aspecto ambiental.

En lo que respecta a Solidaridad para el Desarrollo Regional se buscó la integración de las comunidades dispersas al crecimiento regional, a través de la urbanización y del crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como del fortalecimiento del municipio. En este rubro, se pretendió impulsar las actividades productivas y comerciales con el mejoramiento de las vías de comunicación.

I.2.4 Resultados del Nuevo Liberalismo Social en México.

La aplicación del Nuevo Liberalismo en la economía mexicana no arrojó los resultados esperados y después de la administración salinista México enfrenta una crisis económica y financiera y una desigualdad social mayor a la que presentaba antes de su introducción.

Según datos tomados del artículo de Carlos Tello denominado "La Economía mexicana: Hacia el tercer milenio" del número 223 de la revista Nexos*. Durante el periodo 1995-1996 el Producto Interno Bruto (PIB) real por persona en México fue inferior en casi un 17% al de 1981. Además del bajo PIB por persona se registró gran empobrecimiento y desigualdad social.

Para 1994 el 10% de la población que en 1984 disponía del 33 % del ingreso total, contaba con el 39% de ese ingreso; mientras que el 30% de la población, la más pobre, presentó una reducción en su participación en el ingreso al pasar del 1.72% en 1984 a un 1.48% para 1994. Por su parte, la participación en el ingreso nacional de los asalariados pasó del 42%, registrado en 1982, al 30% en 1995, en tanto que la participación del capital en el ingreso pasó del 48% al 57% del total. Además desde 1982 el salario mínimo continúa perdiendo su poder adquisitivo; durante el periodo 1982-1995 perdió cerca del 70%.

* El autor señala que los datos son tomados de fuentes oficiales, sin indicar cuáles.

En 1994, México era más desigual que en 1981. El 30% de la población, la más pobre, consumió un 14% de la oferta de alimentos, en tanto que el 10% -la más rica- el 22% y el 60% de la población consumió el 64% restante.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, anunciados por la política salinista, por reducir la desigualdad social, el gasto público destinado al desarrollo social se redujo del 9.1% en 1982 al 8.7% en 1994.

Al término del salinismo alrededor de 22 millones de mexicanos vivían en condiciones de **pobreza extrema**, es decir, no disponían de una canasta alimentaria mínima. De 1982-1995 el país empobreció y se hizo más desigual.

El proceso de empobrecimiento y desigualdad en México fue acompañado de inestabilidades en los mercados. En el de mercancías y servicios presentó una tasa media de crecimiento de los precios mayor del 55% anual, durante el periodo 1982-1995.

El mercado de divisas presentó una devaluación del peso mexicano. En 1981 el tipo de cambio era de 26 pesos por dólar y en la actualidad fluctúa entre los 8.6 nuevos pesos por dólar.

En el ámbito externo, México presentó de 1981 a 1995 un incremento en la deuda que significó una enorme carga financiera. Para 1981 la deuda externa fue de 78 mil millones de dólares, es decir, el 39% del PIB; mientras que para 1995 fue de 166 mil millones de dólares, representando un 50% del PIB.

El empobrecimiento de la economía nacional, la creciente desigualdad, la inestabilidad del mercado y la sangría de divisas resultaron en gran parte de la crisis productiva del país.

La producción agropecuaria cayó aún más que la economía mexicana en general con una situación campesina de miseria. Ello ha llevado al incremento de las importaciones de este tipo de productos.

La actividad industrial también no ha sido favorable, pues la capacidad productiva es inferior a la que presentó al inicio de la década anterior. La formación de capital en la industria creció entre 1982 y 1995 menos de un 2% anual y los acervos industriales disminuyeron a razón de un 1.6% al año. Además, un número importante de industrias se encontró en quiebra o con problemas financieros y baja competitividad.

El servicio de la banca y crédito se declaró en crisis. La banca mexicana presenta un deterioro en la calidad de sus activos, fuertes pasivos en moneda extranjera, una

insuficiente capitalización y una baja rentabilidad, lo que ha llevado al gobierno a canalizar grandes cantidades de recursos financieros para salvar a los bancos de la quiebra.

En cuanto a los intentos de sanear las finanzas públicas, reducir la presencia del Estado en la economía nacional y lograr una mayor eficiencia y honestidad en el manejo de empresas, la política económica salinista tampoco obtuvo los resultados deseados, ya que el programa de recorte al gasto público combinado con incremento de precios y de las tarifas del sector público (pero no en reforma tributaria), produjo una reducción del déficit presupuestal sin precedente. La privatización de empresas por su parte, generó que numerosas empresas saneadas entraran en números rojos, como fue el caso de algunas aerolíneas; otras tuvieron buenos resultados como Teléfonos de México; algunas otras desaparecieron o fueron transferidas, entre éstas Tabamex e Inmecafé; y varias más resultaron costosas para la nación como los bancos y las carreteras de cuotas. Esto terminó con el dogma de que el manejo privado de las empresas de por sí no garantiza la eficiencia y productividad de la misma.

En lo referente a la política exterior, la apertura comercial, que se dio con la finalidad de estimular la competitividad de la planta productiva nacional, a través del Tratado de Libre Comercio entre México con los Estados Unidos de América y Canadá se enfrentó a la carencia de una política industrial capaz de otorgar el ritmo, la cobertura y dirección al proceso de apertura. Si bien la apertura comercial aumentó la eficiencia y la productividad

de la planta productiva y de las exportaciones en algunas ramas de la actividad económica, sus exportaciones incrementaron pero en menor medida que sus importaciones, tal fue el caso de la industria automotriz que en 1989 exportó 3 mil 804 millones de dólares y 9 mil 198 millones en 1994; mientras que importó 2 mil 373 millones y 11 mil 471 millones, respectivamente. Otras empresas desaparecieron o quebraron al no ser competitivas con las mercancías importadas.

Durante el sexenio salinista la actividad que más creció fue la maquiladora, lo que fue producto del bajo nivel del salario en el país, y no por incremento de la productividad y competitividad. Aún así, el valor en las exportaciones de maquila ha crecido más rápido que sus insumos importados.

En pocas palabras, las reformas estructurales en México emprendidas no han dado los resultados de estabilidad, crecimiento y bienestar esperados. La caída de la actividad económica, a partir de 1992, agudizó los problemas de generación de empleos estables y bien remunerados.

CAPITULO II

PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS, (APASZU), 1989-1993.

II.1 INTRODUCCION

En respuesta a una de las demandas más sentidas de la población el Gobierno Federal puso en marcha el programa, originalmente denominado **Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU)** en mayo de 1990. Este programa se orientó a cubrir "los rezagos existentes y atender las demandas del crecimiento de la población en los servicios de agua potable y alcantarillado".

Aunque en su denominación se especifica su aplicación exclusiva a zonas urbanas, el programa abarca áreas rurales.

Parte importante en la dotación de agua potable lo constituye el saneamiento, por ello, en 1992, el programa incluyó este concepto y finalmente se modificó el nombre del programa titulándose finalmente **Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APASZU)**.

'Secretaría de Desarrollo Social. Anexo Solidaridad Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas. Manual Unico de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1993, pag. 1.

Como parte integral del *Pronasol*, el programa se rigió por cuatro principios para la ejecución de sus acciones:

- Respetar la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades.
- Alentar la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la aportación de recursos. Lo que permitiría que la comunidad se erigiera en contralor, elemento de vigilancia, dando seguimiento y evaluando sus proyectos.
- La corresponsabilidad entre los participantes, es decir, la concertación de recursos y voluntades.
- La transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos.

Uno de los aspectos característicos del programa es la participación social. Con ello, se pretendió que la orientación del gasto respondiera a los reclamos de la población, (en particular de la más pobre), ya que se permite su injerencia en la definición, financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones.

En este sentido, la creación y/o fortalecimiento de Comités de Solidaridad, como un espacio de participación de la población, cobra relevancia ya que es al comité al que le

CAPITULO II.-Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APASZU), 1989-1993.

corresponde participar en la ejecución y vigilancia permanente de las diversas etapas del proceso.

II.2 MARCO DE REFERENCIA

Las reformas y adiciones del año 1983 al artículo 115 constitucional establecieron que "es responsabilidad del municipio la dotación de agua potable y alcantarillado en el marco de la descentralización".¹³

Asimismo, en el marco de la política de modernización financiera, el Gobierno Federal, ponderó la necesidad de priorizar el otorgamiento de los recursos fiscales para canalizarlos a los sectores más necesitados. Se propuso además crear una política tarifaria tendiente al autofinanciamiento de las inversiones, la operación, el mantenimiento y la rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Un año antes de que se oficializara la puesta en marcha del APASZU (1990), se constituyó la Comisión Nacional del Agua (CNA), con la finalidad de atender las prioridades en materia hidráulica; agilizar la administración de los recursos; facilitar la coordinación entre las dependencias de los distintos niveles de gobierno participantes en el programa; ampliar esquemas de descentralización y fortalecer los mecanismos de concertación.

¹³ Idem, pag. 4.

11.3 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El programa de APASZU comprendió los siguientes objetivos fundamentales:

- Mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, abatiendo los rezagos existentes.
- Profundizar la descentralización de servicios creando y/o consolidando los organismos operadores a escala municipal, regional (intermunicipales) y estatal, buscando su autonomía técnica, administrativa, operativa y financiera.
- Apoyar la adecuación y fortalecimiento institucional de las dependencias gubernamentales involucradas y la consolidación de los organismos operadores.
- Lograr la autosuficiencia financiera a fin de eliminar los subsidios injustificados en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Realizar una campaña de concientización entre los usuarios sobre el costo a fin de evitar desperdicios.
- Priorizar aquellas acciones que aminoren el impacto ambiental negativo.

El programa planteó para el logro de estos objetivos la consolidación de los organismos operadores en el marco de la descentralización y concertación social. Asimismo, se propuso la reducción de las instancias administrativas, el reforzamiento de la rectoría a

CAPITULO II.-Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APASZU), 1989-1993.

escala central, la adecuación del marco jurídico y la creación de un sistema financiero adecuado.

II.4 DEPENDENCIAS PARTICIPANTES

La ejecución del programa es descentralizada e intervienen diversas Dependencias Federales en su ámbito de competencia.

Las instancias gubernamentales que participan en el programa son: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), delegaciones estatales de la Sedesol, la CNA, Banobras, las delegaciones estatales de Banobras y el gobierno del estado. Estos conforman el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), que se encuentra integrado por:

- Un representante del gobierno del estado, que funge como coordinador en la elaboración del Programa Estatal.
- El representante de la CNA ocupa el cargo de secretario técnico, a quien le corresponde someter al subcomité la revisión y aprobación de los proyectos y propuestas de inversión.
- Al representante de la delegación estatal de la Sedesol como vocal le compete apoyar la coordinación con el estado, así como las actividades de presupuestación de los programas y proyectos.
- El representante de Banobras dictaminará los proyectos a ejecutar.
- Además, contarán con un representante del organismo estatal de los sistemas de agua potable y alcantarillado; un representante de la Secretaría de Obras Públicas y uno de la

de Finanzas o de su equivalente en el estado. A estos últimos les corresponde proporcionar la información técnica, programática, contable y financiera que se les requiera, así como participar en la evaluación de las que se le presente.

En el Coplade se crearon los Subcomités Especiales de Agua Potable y Alcantarillado, encargados de coordinar la elaboración del Programa Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y del Programa Operativo Anual (POA). El POA de una entidad está constituido por propuestas preliminares aprobadas.

El Subcomité es el encargado de analizar y en su caso aprobar las propuestas de inversión en apego a las prioridades del programa, del seguimiento de la aplicación de los recursos y de la evaluación de los resultados.

En el seno del Subcomité Especial de Agua Potable y Alcantarillado del Coplade, se coordina la formulación de la programación y presupuestación municipal de los componentes del programa. La propuesta preliminar a nivel estatal se somete para su aprobación al mismo Subcomité y al Coplade.

Los ejecutores de la obra deberán informar a los Comités de Solidaridad los avances de las mismas a las comunidades y a la CNA.

II.5 ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

Para su ejecución el programa se estructura en tres componentes:

- a) Consolidación de los organismos operadores.- Se entiende como organismo operador los encargados de la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado. El componente de consolidación reviste importancia, toda vez que incluye el conjunto de acciones programáticas de apoyo a los organismos operadores que contribuyan a su autonomía financiera, técnica y administrativa tendiente a otorgarles personalidad jurídica y patrimonio propio en un marco legal que las constituya en empresas descentralizadas del municipio y/o estado, con lo que a su vez pretende democratizar sus consejos de administración y evitar la desviación de sus recursos.

El objetivo general de este componente es apoyar a los organismos operadores en la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, en la calidad, cantidad, cobertura y continuidad requeridas al menor costo.

Los objetivos específicos de la consolidación son:

- Identificar y jerarquizar las obras de rehabilitación.

- Incrementar la cobertura, recaudación, continuidad y calidad en los servicios de agua potable y alcantarillado.
 - Promover la capacitación, consultoría y asistencia técnica a fin de incrementar la productividad.
- b) **Infraestructura.- Incluye obras de rehabilitación y expansión de los sistemas de agua potable y alcantarillado. Las acciones dirigidas a la infraestructura tendrán que ser altamente selectivas para obtener resultados, en el corto plazo, en la mejoría de los servicios, en la ampliación de la cobertura y en la recaudación.**
- c) **Saneamiento.- Contempla la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras**

II.6 PROYECTO

El proyecto es un instrumento para ejecutar las obras y las acciones del programa. "El proyecto debe ser considerado en forma integral como el conjunto de obras y acciones que contribuyen a resolver el abastecimiento de agua potable, la descarga y el saneamiento de las aguas residuales de un centro de población, y además a fortalecer y consolidar el organismo operador con el fin de obtener su autonomía y autosuficiencia financiera, lo que a su vez redundaría en una menor dependencia de los recursos fiscales."¹⁴ En este sentido, cada proyecto deberá ser programado en un plazo máximo de 3 años.

En su esquema de planeación un proyecto a largo plazo (mayor de cinco años), debe incluir todas las obras para la conformación de un sistema de agua potable, alcantarillado y/o saneamiento, a fin de evitar la pulverización en diversas obras fragmentarias que generaría ineficiencia y una inadecuada dotación de los servicios. El programa excluye obras de drenaje pluvial y de control de ríos.

Los proyectos deberán apegarse a los objetivos del programa ya señalados con anterioridad, además tendrán que responder a las prioridades nacionales, estatales y demandas ciudadanas. A partir de ello, se priorizará con base a los siguientes criterios:

¹⁴ Idem, pag. 19.

- **Obras inconclusas.**
- **La de mayor número de beneficiarios de ciudades medias.**
- **El drenaje se ejecutará en aquellas comunidades donde ya exista el servicio formal de agua potable.**
- **Proyectos que eleven el bienestar de la población.**
- **Proyectos que reduzcan los efectos negativos en el medio ambiente y en la contaminación del agua.**
- **Proyectos destinados a zonas turísticas o industriales con elevada densidad de población.**
- **Aquellos proyectos aceptados por los Comités de Solidaridad y la población a beneficiar.**

La supeditación manejada por el programa en la ejecución de las obras de alcantarillado a la existencia de un sistema formal de agua potable explica técnica y operativamente el mayor rezago que presenta el servicio de alcantarillado.

II.7 FINANCIAMIENTO

El programa previó financiarse con recursos federales, estatales, generación interna de caja (GIC), crediticios y de la iniciativa privada. En caso de ausencia del organismo operador descentralizado municipal y/o estatal, no se asignarán recursos. De esta condicionante de financiamiento se desprende que el programa no necesariamente se aplica a poblaciones marginadas como versa el objetivo principal del *Pronasol*: **combatir la pobreza extrema.**

Los créditos pagados por los organismos operadores deberán provenir de la recaudación. Ello, permitirá la eliminación de subsidios injustificados. Las aportaciones de la población beneficiada serán consideradas como generación interna de la caja de los organismos operadores.

Para el caso de poblaciones con menos de ochenta mil habitantes sólo serán incorporadas al programa de APASZU aquellas que presenten un índice de marginalidad municipal media y baja y aquellos municipios de alta marginalidad siempre y cuando cuenten con capacidad de endeudamiento.

II.8 REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS

Además, de las fuentes de financiamiento ya señaladas en el apartado anterior, algunos organismos operadores pueden ser sujetos a créditos, los que se otorgarán a aquellos que presenten las siguientes requisitos:

- Cierta grado de autonomía.
- Solvencia económica para cubrir sus costos de operación y mantenimiento, al momento de aprobarse el proyecto. En caso contrario, será sujeto de financiamiento sólo para proyectos menores, tales como asistencia técnica y acciones de impacto a corto plazo de consolidación, cuyo costo no exceda de los 3 millones de nuevos pesos.
- Que en un periodo de tres años esté en condiciones de cubrir el servicio de la deuda y que se comprometa a aportar aproximadamente el 15% del costo total del programa con los recursos de su generación interna de caja (GIC). Esta aportación, se puede realizar al término de las obras o acciones de cada proyecto.
- Se comprometa a llevar una contabilidad comercial, un sistema de auditoría interna y valore sus activos fijos dentro de los tres años en que se firmó el préstamo.
- Se comprometa a licitar en apego a los procesos y documentos acordados.
- Instrumentar acciones tendientes a incrementar su recaudación neta.
- Que tenga estados financieros actualizados.

Al término de éste y de acuerdo a la evaluación, este tipo de financiamiento podrá repetirse. Los organismos que no cubran estos requisitos serán financiados sólo para un programa de consolidación.

Estos lineamientos y criterios son válidos para el estado de Oaxaca. Antes de adentrarnos en la operación del programa en esta entidad, es necesario conocer las características socioeconómicas de la entidad que conllevaron a su inclusión en este programa y las que serán objeto de estudio del próximo capítulo.

CAPITULO III

PROGRAMA APASZU, OAXACA, 1989-1993.

III.1 PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONOMICOS, OAXACA.

Según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), para 1990, el estado de Oaxaca cuenta con una población total de 3 019 560 habitantes, es decir el 3.7% del total de la población del país que lo ubica en el 10o lugar a nivel nacional.

Los 95 mil 364 kilómetros cuadrados de superficie que conforman Oaxaca, representan el 4.8% del total del territorio nacional. Ello, lo ubica en el 5o lugar de entre los estados de la República que cuentan con mayor extensión territorial. La geografía oaxaqueña es una de las más accidentadas del país, cuenta con numerosas serranías, profundas grutas, cañones y valles de no muy grandes extensiones. Oaxaca es la entidad con el más elevado número de municipios del país: 570 (Cuadro1). Tiene una densidad de población de 32 habitantes por kilómetro cuadrado y presenta una tasa de crecimiento demográfica estimada de 2.5% anual.

CUADRO 1
OAXACA
POBLACION CENSAL POR MUNICIPIO, 1990

| MUNICIPIO | NUMERO DE HABITANTES | MUNICIPIO | NUMERO DE HABITANTES |
|------------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|
| ABEJONES | 1,402 | SAN MIGUEL TECOMATLAN | 273 |
| ACATLAN DE PEREZ FIGUEROA | 43,150 | SAN MIGUEL TENANGO | 920 |
| ASUNCION CACALOTEPEC | 2,533 | SAN MIGUEL TEQUIXTEPEC | 1,129 |
| ASUNCION CUYOTEPEJI | 820 | SAN MIGUEL TILQUIAPAM | 3,241 |
| ASUNCION IXTALTEPEC | 14,357 | SAN MIGUEL TLACAMAMA | 2,732 |
| ASUNCION NOCHIXTLAN | 10,948 | SAN MIGUEL TLACOTEPEC | 3,059 |
| ASUNCION OCOTLAN | 3,614 | SAN MIGUEL TULANCINGO | 608 |
| ASUNCION TLACOLULITA | 1,013 | SAN MIGUEL YOTAO | 514 |
| AYOTZINTEPEC | 5,012 | SANTA MARIA GUELACE | 656 |
| BARRIO DE LA SOLEDAD, EL | 11,535 | SANTA MARIA GUIENAGATI | 2,198 |
| CALIHUALA | 1,206 | SANTA MARIA HUATULCO | 12,645 |
| CANDELARIA LOXICHA | 8,832 | SANTA MARIA HUAZOLOTITLAN | 9,432 |
| CIENEGA DE ZIMATLAN | 3,504 | SANTA MARIA IPALAPA | 4,727 |
| CIUDAD IXTEPEC | 21,449 | SANTA MARIA IXCATLAN | 719 |
| COATECAS ALTAS | 3,917 | SANTA MARIA JACATEPEC | 8,111 |
| COICOYAN DE LAS FLORES | 4,914 | SANTA MARIA JALAPA DEL MARQUES | 9,959 |
| COMPAÑIA, LA | 4,361 | SANTA MARIA JALTIANGUIS | 750 |
| CONCEPCION BUENAVISTA | 1,048 | SANTA MARIA LACHIXIO | 1,074 |
| CONCEPCION PAPALO | 3,330 | SANTA MARIA MIXTEQUILLA | 3,629 |
| CONSTANCIA DEL ROSARIO | 2,732 | SANTA MARIA NATIVITAS | 865 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|-----------------------------------|--------|-------------------------------|--------|
| COSOLAPA | 13,158 | SANTA MARIA NDUAYACO | 756 |
| COSOLTEPEC | 1,123 | SANTA MARIA OZOLOTEPEC | 3,833 |
| CUILAPAM DE GUERRERO | 9,804 | SANTA MARIA PAPALO | 1,801 |
| CUYAMECALCO VILLA DE ZARAGOZA | 4,545 | SANTA MARIA PEÑALES | 6,354 |
| CHAHUITES | 9,122 | SANTA MARIA PETAPA | 10,743 |
| CHALCATONGO DE HIDALGO | 8,039 | SANTA MARIA QUIEGOLANI | 1,539 |
| SAN JUAN CHIQUIHUITLAN | 2,839 | SANTA MARIA SOLA | 1,863 |
| EJUTLA DE CRESPO | 19,585 | SANTA MARIA TATALTEPEC | 494 |
| ELOXOCHITLAN DE FLORES MAGON | 4,177 | | |
| ESPINAL, EL | 7,710 | SANTA MARIA TECOMAVACA | 1,698 |
| TAMAZULAPAM DEL ESPIRITU SANTO | 6,367 | SANTA MARIA TEMAXCALAPA | 885 |
| FRESNILLO DE TRUJANO | 1,324 | SANTA MARIA TEMAXCALTEPEC | 1,495 |
| GUADALUPE ETLA | 1,772 | SANTA MARIA TEPOXCO | 4,071 |
| GUADALUPE DE RAMIREZ | 1,615 | SANTA MARIA TEPANTLALI | 2,318 |
| GUELATAO DE JUAREZ | 590 | SANTA MARIA TEXCATITLAN | 1,096 |
| GUEVEA DE HUMBOLDT | 5,267 | SANTA MARIA TLAHUITOLTEPEC | 6,979 |
| MESONES HIDALGO | 4,059 | SANTA MARIA TLALIXTAC | 1,507 |
| VILLA HIDALGO | 2,220 | SANTA MARIA TONAMECA | 15,291 |
| HUAJUAPAM DE LEON | 39,488 | SANTA MARIA TOTOLAPILLA | 929 |
| HUAUTEPEC | 5,519 | SANTA MARIA XADANI | 4,957 |
| HUAUTLA DE JIMENEZ | 25,338 | SANTA MARIA YALINA | 403 |
| IXTLAN DE JUAREZ | 6,230 | SANTA MARIA YAVESIA | 702 |
| JUCHITAN DE ZARAGOZA | 66,414 | SANTA MARIA YOLOTEPEC | 531 |
| LOMA BONITA | 41,926 | SAN PABLO HUIXTEPEC | 8,249 |
| MAGDALENA APASCO | 3,569 | SAN PABLO MACUILTIANGUIS | 1,482 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|-----------------------------|---------|----------------------------------|--------|
| MAGDALENA JALTEPEC | 4,172 | SAN PABLO TIJALTEPEC | 2,279 |
| SANTA MAGDALENA JICOTLAN | 157 | SAN PABLO VILLA DE MITLA | 10,373 |
| MAGDALENA MIXTEPEC | 481 | SAN PABLO YAGANIZA | 947 |
| MAGDALENA OCOTLAN | 924 | SAN PEDRO AMUZGOS | 4,813 |
| MAGDALENA DE PEÑASCO | 3,185 | SAN PEDRO APOSTOL | 1,694 |
| MAGDALENA TEITIPAC | 2,986 | SAN PEDRO ATOYAC | 3,225 |
| MAGDALENA TEQUISISTLAN | 6,715 | SAN PEDRO CAJONOS | 1,283 |
| MAGDALENA TACOTEPEC | 1,165 | SAN PEDRO DE C. COXCALTEPEC | 1,250 |
| MAGDALENA ZAHUATLAN | 470 | SAN PEDRO COMITANCILLO | 3,651 |
| MARISCALA DE JUAREZ | 3,709 | SAN PEDRO EL ALTO | 3,759 |
| MARTIRES DE TACUBAYA | 1,403 | SAN PEDRO HUAMELULA | 7,697 |
| MATIAS ROMERO | 38,755 | SAN PEDRO HUILOTEPEC | 2,236 |
| MAZATLAN VILLA DE FLORES | 12,995 | SAN PEDRO IXCATLAN | 9,613 |
| MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ | 27,448 | SAN PEDRO IXTLAHUACA | 2,674 |
| MIXISTLAN DE LA REFORMA | 2,371 | SAN PEDRO JALTEPETONGO | 728 |
| MONJAS | 2,359 | SAN PEDRO JICAYAN | 8,613 |
| NATIVIDAD | 1,373 | SAN PEDRO JOCOTIPAC | 1,159 |
| NAZARENO ETLA | 3,207 | SAN PEDRO JUCHATENGO | 1,587 |
| NEJAPA DE MADERO | 8,499 | SAN PEDRO MARTIR | 1,727 |
| IXPANTEPEC NIEVES | 2,183 | SAN PEDRO MARTIR QUIECHAPA | 836 |
| SANTIAGO NILTEPEC | 5,478 | SAN PEDRO MARTIR YUCUXACO | 1,620 |
| OAXACA DE JUAREZ | 213,985 | SAN PEDRO MIXTEPEC - DISTR. 22 - | 20,733 |
| OCOTLAN DE MORELOS | 15,733 | SAN PEDRO MIXTEPEC - DISTR. 26 - | 1,383 |
| PE, LA | 1,812 | SAN PEDRO MOLINOS | 624 |

CAPITULO III.-Programa **APASZU** Oaxaca.

| | | | |
|----------------------------|--------|-----------------------------------|--------|
| PINOTEPA DE DON LUIS | 5,772 | SAN PEDRO NOPALA | 1,116 |
| PLUMA HIDALGO | 4,595 | SAN PEDRO OCOPESTATILLO | 900 |
| SAN JOSE DEL PROGRESO | 4,870 | SAN PEDRO OCOTEPEC | 1,681 |
| PUTLA VILLA DE GUERRERO | 25,844 | SAN PEDRO POCHUTLA | 25,701 |
| SANTA CATARINA QUIOQUITANI | 618 | SAN PEDRO QUIATONI | 8,421 |
| REFORMA DE PINEDA | 2,826 | SAN PEDRO SOCHIAPAM | 3,877 |
| REFORMA, LA | 3,293 | SAN PEDRO TAPANATEPEC | 10,520 |
| REYES ETLA | 2,623 | SAN PEDRO TAVICHE | 851 |
| ROJAS DE CUAUHEMOC | 993 | SAN PEDRO TEOZACOALCO | 1,400 |
| SALINA CRUZ | 65,707 | SAN PEDRO TEUTILA | 3,579 |
| SAN AGUSTIN AMATENGO | 2,256 | SAN PEDRO TIDAA | 1,002 |
| SAN AGUSTIN ATENANGO | 2,358 | SAN PEDRO TOPILTEPEC | 527 |
| SAN AGUSTIN CHAYUCO | 4,202 | SAN PEDRO TOTOLAPA | 3,084 |
| SAN AGUSTIN DE LAS JUNTAS | 2,646 | SAN PEDRO TUTUTEPEC | 35,376 |
| SAN AGUSTIN ETLA | 2,819 | SAN PEDRO YANERI | 926 |
| SAN AGUSTIN LOXICHA | 20,664 | SAN PEDRO YOLOX | 2,904 |
| SAN AGUSTIN TLACOTEPEC | 743 | SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA | 5,386 |
| SAN AGUSTIN YATARENI | 2,687 | VILLA DE ETLA | 6,077 |
| SAN ANDRES CABECERA NUEVA | 3,195 | SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA | 3,694 |
| SAN ANDRES DINICUITI | 1,969 | SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC | 2,850 |
| SAN ANDRES HUAXPALTEPEC | 4,987 | SAN PEDRO YUCUNAMA | 236 |
| SAN ANDRES HUAYAPAM | 2,355 | SAN RAYMUNDO JALPAM | 1,429 |
| SAN ANDRES XTLAHUACA | 1,412 | SAN SEBASTIAN ABASOLO | 2,030 |
| SAN ANDRES LAGUNAS | 670 | SAN SEBASTIAN COATLAN | 2,329 |
| SAN ANDRES NUXIÑO | 2,008 | SAN SEBASTIAN IXCAPA | 3,944 |
| SAN ANDRES PAXTLAN | 3,299 | SAN SEBASTIAN NICANANDUTA | 1,751 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|-------------------------------|-------|-------------------------------|--------|
| SAN ANDRES SINAXTLA | 694 | SAN SEBASTIAN RIO HONDO | 2,678 |
| SAN ANDRES SOLAGA | 1,988 | SAN SEBASTIAN TECOMAXTLAHUACA | 8,528 |
| SAN ANDRES TEOTILALPAM | 3,795 | SAN SEBASTIAN TEITIPAC | 2,175 |
| SAN ANDRES TEPETLAPA | 585 | SAN SEBASTIAN TUTLA | 4,231 |
| SAN ANDRES YAA | 687 | SAN SIMON ALMOLONGAS | 2,615 |
| SAN ANDRES ZABACHE | 1,074 | SAN SIMON ZAHUATLAN | 1,646 |
| SAN ANDRES ZAUTLA | 2,767 | SANTA ANA | 1,682 |
| SAN ANTONINO CASTILLO VELASCO | 4,404 | SANTA ANA ATEIXTLAHUACA | 551 |
| SAN ANTONINO EL ALTO | 2,156 | SANTA ANA CUAUHEMOC | 941 |
| SAN ANTONINO MONTE VERDE | 5,219 | SANTA ANA DEL VALLE | 2,220 |
| SAN ANTONIO ACUTLA | 342 | SANTA ANA TAVELA | 1,351 |
| SAN ANTONIO DE LA CAL | 7,941 | SANTA ANA TLAPACOYAN | 3,078 |
| SAN ANTONIO HUITEPEC | 4,727 | SANTA ANA YARENI | 1,234 |
| SAN ANTONIO NANAHUATIPAM | 1,352 | SAN ANA ZEGACHE | 3,332 |
| SAN ANTONIO SINICAHUA | 1,261 | SANTA CATALINA QUIERI | 1,239 |
| SAN ANTONIO TEPETLAPA | 3,375 | SANTA CATARINA CUIXTLA | 1,948 |
| SAN BALTAZAR CHICHICAPAM | 3,309 | SANTA CATARINA IXTEPEJI | 2,315 |
| SAN BALTAZAR LOXICHA | 2,565 | SANTA CATARINA JUQUILA | 11,315 |
| SAN BALTAZAR YATZECHI EL BAJO | 868 | SANTA CATARINA LACHATAO | 1,702 |
| SAN BARTOLO COYOTEPEC | 3,825 | SANTA CATARINA LOXICHA | 4,575 |
| SAN BARTOLOME AYAUTLA | 3,022 | SANTA CATARINA MECOACAN | 3,674 |
| SAN BARTOLOME LOXICHA | 2,144 | SANTA CATARINA MINAS | 1,514 |
| SAN BARTOLOME QUIALANA | 2,510 | SANTA CATARINA QUIANE | 1,660 |
| SAN BARTOLOME YACUAÑE | 575 | SANTA CATARINA TAYATA | 748 |
| SAN BARTOLOME ZOOGOCHO | 716 | SANTA CATARINA TICUA | 931 |
| SAN BARTOLO SOYALTEPEC | 1,016 | SANTA CATARINA YOSONOTU | 2,244 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|------------------------------|--------|----------------------------|--------|
| SAN BARTOLO YAUTEPEC | 886 | SANTA CATARINA ZAPOQUILA | 806 |
| SAN BERNARDO MIXTEPEC | 2,797 | SANTA CRUZ ACATEPEC | 1,116 |
| SAN BLAS ATEMPA | 10,935 | SANTA CRUZ AMILPAS | 4,204 |
| SAN CARLOS YAUTEPEC | 10,892 | SANTA CRUZ DE BRAVO | 567 |
| SAN CRISTOBAL AMATLAN | 3,697 | SANTA CRUZ ITUNDUJIA | 9,668 |
| SAN CRISTOBAL AMOLTEPEC | 1,221 | SANTA CRUZ MIXTEPEC | 3,542 |
| SAN CRISTOBAL LACHIRIOAG | 1,475 | SANTA CRUZ NUNDACO | 2,609 |
| SAN CRISTOBAL SUCHIXTLAHUACA | 353 | SANTA CRUZ PAPALUTLA | 1,735 |
| SAN DIONISIO DEL MAR | 4,245 | SANTA CRUZ TACACHE DE MINA | 2,801 |
| SAN DIONISIO OCOTEPEC | 8,380 | SANTA CRUZ TACAHA | 1,198 |
| SAN DIONISIO OCOTLAN | 1,156 | SANTA CRUZ TAYATA | 530 |
| SAN ESTEBAN ATATLAHUCA | 3,626 | SANTA CRUZ XITLA | 3,587 |
| SAN FELIPE JALAPA DE DIAZ | 16,452 | SANTA CRUZ XOXCOTLAN | 30,762 |
| SAN FELIPE TEJALAPAM | 5,438 | SANTA CRUZ ZENZONTEPEC | 11,576 |
| SAN FELIPE USILA | 10,522 | SANTA GERTRUDIS | 3,934 |
| SAN FRANCISCO CAHUACUA | 3,036 | SANTA INES DEL MONTE | 2,018 |
| SAN FRANCISCO CAJONOS | 663 | SANTA INES YATZECH | 1,325 |
| SAN FRANCISCO CHAPULAPA | 1,873 | SANTA LUCIA DEL CAMINO | 29,122 |
| SAN FRANCISCO CHINDUA | 719 | SANTA LUCIA MIAHUATLAN | 2,481 |
| SAN FRANCISCO DEL MAR | 4,603 | SANTA LUCIA MONTEVERDE | 7,170 |
| SAN FRANCISCO HUEHUETLAN | 1,635 | SANTA LUCIA OCOTLAN | 2,877 |
| SAN FRANCISCO IXHUATAN | 9,053 | SANTA MARIA ALOTEPEC | 2,474 |
| SAN FRANCISCO JALTÉPETONGO | 1,392 | SANTA MARIA APAZCO | 3,118 |
| SAN FRANCISCO LACHIGOLO | 1,282 | SANTA MARIA LA ASUNCION | 3,411 |
| SAN FRANCISCO LOGUECHE | 1,835 | HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO | 22,813 |
| SAN FRANCISCO NUXAÑO | 477 | AYOQUEZCO DE ALDAMA | 5,931 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|--------------------------------|--------|--------------------------------|--------|
| SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC | 1,822 | SANTA MARIA ATZOMPA | 5,781 |
| SAN FRANCISCO SOLA | 1,010 | SANTA MARIA CAMOTLAN | 1,710 |
| SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA | 7,854 | SANTA MARIA COLOTEPEC | 12,899 |
| SAN FRANCISCO TEOPAM | 474 | SANTA MARIA CORTIJO | 951 |
| SAN FRANCISCO TLAPANCINGO | 1,472 | SANTA MARIA COYOTEPEC | 877 |
| SAN GABRIEL MIXTEPEC | 3,342 | SANTA MARIA CHACHOAPAM | 859 |
| SAN ILDEFONSO AMATLAN | 2,128 | SANTA MARIA CHILAPA DE DIAZ | 2,039 |
| SAN ILDEFONSO SOLA | 769 | SANTA MARIA CHILCHOTLA | 19,108 |
| SAN ILDEFONSO VILLA ALTA | 3,214 | SANTA MARIA CHIMALAPA | 5,733 |
| SAN JACINTO AMILPAS | 2,449 | SANTA MARIA ECATEPEC | 3,658 |
| SAN JACINTO TLACOTEPEC | 1,561 | SANTA MARIA DEL ROSARIO | 445 |
| SAN JERONIMO COATLAN | 4,111 | SANTA MARIA DEL TULE | 6,398 |
| SAN JERONIMO SILACAYOAPILLA | 2,075 | SANTA MARIA YOSOYUA | 1,180 |
| SAN JERONIMO SOSOLA | 3,522 | SANTA MARIA YUCUHITI | 6,850 |
| SAN JERONIMO TAVICHE | 1,330 | SANTA MARIA ZACATEPEC | 14,533 |
| SAN JERONIMO TECOATL | 1,759 | SANTA MARIA ZANIZA | 1,038 |
| SAN JORGE NUCHITA | 3,649 | SANTA MARIA ZOQUITLAN | 4,272 |
| SAN JOSE AYUQUILA | 1,334 | SANTIAGO AMOLTEPEC | 7,540 |
| SAN JOSE CHILTEPEC | 9,190 | SANTIAGO APOALA | 1,613 |
| SAN JOSE DEL PEÑASCO | 1,691 | SANTIAGO APOSTOL | 4,513 |
| SAN JOSE ESTANCIA GRANDE | 864 | SANTIAGO ASTATA | 2,275 |
| SAN JOSE INDEPENDENCIA | 3,944 | SANTIAGO ATITLAN | 2,270 |
| SAN JOSE LACHIGUIRI | 3,391 | SANTIAGO AYUQUILILLA | 2,405 |
| SAN JOSE TENANGO | 18,413 | SANTIAGO CACALOXTEPEC | 1,454 |
| SAN JUAN ACHIUTLA | 656 | SANTIAGO CAMOTLAN | 2,854 |
| SAN JUAN ATEPEC | 1,848 | SANTIAGO COMALTEPEC | 1,972 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|-----------------------------------|---------|--------------------------|--------|
| ANIMAS TRUJANO | 2,282 | SANTIAGO CHAZUMBA | 4,717 |
| SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUCA | 1,666 | SANTIAGO CHOAPAM | 4,287 |
| SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA | 3,540 | SANTIAGO DEL RIO | 1,154 |
| SAN JUAN BAUTISTA CUICATLAN | 9,536 | SANTIAGO HUAJOLOTITLAN | 4,469 |
| SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE | 3,642 | SANTIAGO HUAUCLILLA | 1,065 |
| SAN JUAN BAUTISTA JAYACATLAN | 1,550 | SANTIAGO IHUITLAN PLUMAS | 648 |
| SAN JUAN BAUTISTA LO DE SOTO | 2,736 | SANTIAGO IXCUINTEPEC | 1,059 |
| SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC | 546 | SANTIAGO IXTAYUTLA | 8,265 |
| SAN JUAN BAUTISTA TLACOATZINTEPEC | 1,882 | SANTIAGO JAMILTEPEC | 16,451 |
| SAN JUAN BAUTISTA TLACHICHILCO | 1,511 | SANTIAGO JOCOTEPEC | 10,618 |
| SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC | 110,136 | SANTIAGO JUXTLAHUACA | 27,918 |
| SAN JUAN CACAHUATEPEC | 7,358 | SANTIAGO LACHIGUIRI | 5,427 |
| SAN JUAN CIENEGUILLA | 882 | SANTIAGO LALOPA | 543 |
| SAN JUAN COATZOSPAM | 2,213 | SANTIAGO LAOLLAGA | 2,790 |
| SAN JUAN COLORADO | 7,326 | SANTIAGO LAXOPA | 1,643 |
| SAN JUAN COMALTEPEC | 2,065 | SANTIAGO LLANO GRANDE | 3,352 |
| SAN JUAN COTZOCON | 21,192 | SANTIAGO MATATLAN | 7,910 |
| SAN JUAN CHICOMEZUCHIL | 424 | SANTIAGO MILTEPEC | 431 |
| SAN JUAN CHILATECA | 1,302 | SANTIAGO MINAS | 1,506 |
| SAN JUAN DEL ESTADO | 2,345 | SANTIAGO NACALTEPEC | 2,882 |
| SAN JUAN DEL RIO | 1,509 | SANTIAGO NEJAPILLA | 335 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|---------------------------------|--------|----------------------------|--------|
| SAN JUAN DIUXI | 1,790 | SANTIAGO NUNDICHE | 1,240 |
| SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO | 608 | SANTIAGO NUYOOC | 3,083 |
| SAN JUAN GUELAVIA | 2,992 | SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL | 37,800 |
| SAN JUAN GUICHICOVI | 26,199 | SANTIAGO SUCHILQUITONGO | 6,310 |
| SAN JUAN IHUALTEPEC | 1,095 | SANTIAGO TAMAZOLA | 4,124 |
| SAN JUAN JUQUILA MIXES | 3,793 | SANTIAGO TAPEXTLA | 3,115 |
| SAN JUAN JUQUILA VIJANOS | 1,886 | VILLA TEJUPAM DE LA UNION | 2,317 |
| SAN JUAN LACHAO | 3,561 | SANTIAGO TENANGO | 1,767 |
| SAN JUAN LACHIGALLA | 3,144 | SANTIAGO TEPETLAPA | 149 |
| SAN JUAN LAJARCIA | 878 | SANTIAGO TETEPEC | 4,386 |
| SAN JUAN LALANA | 13,838 | SANTIAGO TEXCALCINGO | 2,349 |
| SAN JUAN DE LOS CUES | 2,391 | SANTIAGO TEXTITLAN | 2,522 |
| SAN JUAN MAZATLAN | 14,941 | SANTIAGO TILANTONGO | 4,272 |
| SAN JUAN MIXTEPEC - DISTR. 08 - | 11,273 | SANTIAGO TILLO | 499 |
| SAN JUAN MIXTEPEC - DISTR. 26 - | 898 | SANTIAGO TLAZOYALTEPEC | 4,504 |
| SAN JUAN ÑUMI | 6,091 | SANTIAGO XANICA | 3,513 |
| SAN JUAN OZOLOTEPEC | 2,779 | SANTIAGO XIACUI | 2,333 |
| SAN JUAN PETLAPA | 2,153 | SANTIAGO YAITEPEC | 2,346 |
| SAN JUAN QUIAHUJE | 2,401 | SANTIAGO YAVEO | 6,952 |
| SAN JUAN QUIOTEPEC | 2,623 | SANTIAGO YOLOMECATL | 1,623 |
| SAN JUAN SAYULTEPEC | 666 | SANTIAGO YOSONDUA | 8,332 |
| SAN JUAN TABAA | 1,195 | SANTIAGO YUCUYACHI | 1,407 |
| SAN JUAN TAMAZOLA | 3,500 | SANTIAGO ZACATEPEC | 4,982 |
| SAN JUAN TEITA | 722 | SANTIAGO ZOOCHILA | 436 |
| SAN JUAN TEITIPAC | 2,970 | NUEVO ZOQUIAPAM | 1,700 |
| SAN JUAN TEPEUXILA | 3,018 | SANTO DOMINGO INGENIO | 7,514 |

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

| | | | |
|-----------------------------|--------|---------------------------|--------|
| SAN JUAN TEPOSCOLULA | 1,457 | SANTO DOMINGO ALBARRADAS | 820 |
| SAN JUAN YAE | 1,649 | SANTO DOMINGO ARMENTA | 3,315 |
| SAN JUAN YATZONA | 487 | SANTO DOMINGO CHIHUITAN | 1,340 |
| SAN JUAN YUCUITA | 765 | SANTO DOMINGO DE MORELOS | 5,654 |
| SAN LORENZO | 4,798 | SANTO DOMINGO IXCATLAN | 943 |
| SAN LORENZO ALBARRADAS | 2,711 | SANTO DOMINGO NUXAA | 3,167 |
| SAN LORENZO CACAOTEPEC | 7,061 | SANTO DOMINGO OZOLOTEPEC | 859 |
| SAN LORENZO CUAUNECUILTITLA | 670 | SANTO DOMINGO PETAPA | 7,700 |
| SAN LORENZO TEXMELUCAN | 4,124 | SANTO DOMINGO ROAYAGA | 839 |
| SAN LORENZO VICTORIA | 1,522 | SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC | 47,147 |
| SAN LUCAS CAMOTLAN | 2,471 | SANTO DOMINGO TEOJOMULCO | 3,867 |
| SAN LUCAS OJITLAN | 16,476 | SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC | 4,214 |
| SAN LUCAS QUIAVINI | 2,156 | SANTO DOMINGO TLATAYAPAM | 175 |
| SAN LUCAS ZOQUIAPAM | 7,226 | SANTO DOMINGO TOMALTEPEC | 2,353 |
| SAN LUIS AMATLAN | 3,825 | SANTO DOMINGO TONALA | 6,591 |
| SAN MARCIAL OZOLOTEPEC | 1,748 | SANTO DOMINGO TONALTEPEC | 394 |
| SAN MARCOS ARTEAGA | 2,230 | SANTO DOMINGO XAGACIA | 1,132 |
| SAN MARTIN DE LOS CANSECOS | 784 | SANTO DOMINGO YANHUITLAN | 1,760 |
| SAN MARTIN HUAMELULPAM | 1,220 | SANTO DOMINGO YODOHINO | 521 |
| SAN MARTIN ITUNYOSO | 1,709 | SANTO DOMINGO ZANATEPEC | 9,694 |
| SAN MARTIN LACHILA | 1,356 | SANTOS REYES NOPALA | 11,582 |
| SAN MARTIN PERAS | 6,170 | SANTOS REYES PAPALO | 2,312 |
| SAN MARTIN TILCAJETE | 1,600 | SANTOS REYES TEPEJILLO | 1,587 |
| SAN MARTIN TOXPALAN | 2,831 | SANTOS REYES YUCUNA | 1,121 |
| SAN MARTIN ZACATEPEC | 1,622 | SANTO TOMAS JALIEZA | 2,513 |
| SAN MATEO CAJONOS | 699 | SANTO TOMAS MAZALTEPEC | 1,954 |

| | | | |
|--------------------------|-------|-----------------------------|--------|
| CAPULALPAM DE MENDEZ | 1,427 | SANTO TOMAS OCOTEPEC | 4,361 |
| SAN MATEO DEL MAR | 9,498 | SANTO TOMAS TAMAZULAPAM | 1,674 |
| SAN MATEO YOLOXOCHITLAN | 2,647 | SAN VICENTE COATLAN | 3,289 |
| SAN MATEO ETLATONGO | 1,185 | SAN VICENTE LACHIXIO | 2,126 |
| SAN MATEO NEJAPAM | 1,122 | SAN VICENTE NUÑU | 591 |
| SAN MATEO PEÑASCO | 1,573 | SILACAYOAPAM | 11,025 |
| SAN MATEO PIÑAS | 5,079 | SITIO DE XITLAPEHUA | 687 |
| SAN MATEO RIO HONDO | 3,812 | SOLEDAD ETLA | 3,205 |
| SAN MATEO SINDIHUI | 1,722 | VILLA DE TAMAZULAPAM DEL P. | 5,566 |
| SAN MATEO TLAPILTEPEC | 261 | TANETZE DE ZARAGOZA | 1,837 |
| SAN MELCHOR BETAZA | 1,202 | TANICHE | 1,063 |
| SAN MIGUEL ACHIUTLA | 1,198 | TATALTEPEC DE VALDES | 4,622 |
| SAN MIGUEL AHUEHUETITLAN | 2,231 | TEOCOCUILCO DE MARCOS PEREZ | 1,716 |
| SAN MIGUEL ALOAPAM | 2,479 | TEOTITLAN DE FLORES MAGON | 6,703 |
| SAN MIGUEL AMATITLAN | 5,671 | TEOTITLAN DEL VALLE | 5,083 |
| SAN MIGUEL AMATLAN | 1,164 | TEOTONGO | 1,298 |
| SAN MIGUEL COATLAN | 2,646 | TEPELMEME VILLA DE MORELOS | 1,642 |
| SAN MIGUEL CHICAHUA | 2,543 | TEZOATLAN DE SEGURA Y LUNA | 12,085 |
| SAN MIGUEL CHIMALAPA | 5,683 | SAN JERONIMO TLACOCCHAHUAYA | 4,491 |
| SAN MIGUEL DEL PUERTO | 7,546 | TLACOLULA DE MATAMOROS | 12,255 |
| SAN MIGUEL DEL RIO | 410 | TLACOTEPEC PLUMAS | 588 |
| SAN MIGUEL EJUTLA | 801 | TLALIXTAC DE CABRERA | 5,121 |
| SAN MIGUEL EL GRANDE | 4,338 | TOTONTEPEC VILLA DE MORELOS | 5,394 |
| SAN MIGUEL HUAUTLA | 1,893 | TRINIDAD ZAACHILA | 2,763 |
| SAN MIGUEL MIXTEPEC | 1,920 | TRINIDAD VISTA HERMOSA, LA | 429 |

CAPITULO III.-Programa **APASZU** Oaxaca.

| | | | |
|----------------------------|--------|------------------------------|--------|
| SAN MIGUEL PANIXTLAHUACA | 3,967 | UNION HIDALGO | 11,957 |
| SAN MIGUEL PERAS | 3,329 | VALERIO TRUJANO | 1,710 |
| SAN MIGUEL PIEDRAS | 1,307 | SAN JUAN BAUTISTA VALLE NAC. | 21,045 |
| SAN MIGUEL QUETZALTEPEC | 4,730 | VILLA DIAZ ORDAZ | 5,901 |
| SAN MIGUEL SANTA FLOR | 1,147 | YAXE | 1,946 |
| VILLA SOLA DE VEGA | 11,411 | MAGDALENA YODOCONO DE P. D. | 1,311 |
| NUEVO SOYALTEPEC | 30,678 | YOGANA | 1,677 |
| SAN MIGUEL SUCHIXTEPEC | 2,530 | YUTANDUCHI DE GUERRERO | 1,266 |
| SAN MIGUEL TALEA DE CASTRO | 2,855 | VILLA DE ZAACHILA | 11,961 |

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Estado de Oaxaca*, México, 1991.
 INEGI, División de las Entidades Federativas, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1992.*

Las condiciones de vivienda, el nivel de la educación y el de ingresos, así como la ubicación geográfica de la población, constituyen indicadores socioeconómicos que permiten definir la marginación social de una comunidad. Se entiende por marginación “el porcentaje de la población total no participante del disfrute de bienes y servicios accesibles a los ciudadanos no marginados, cuyas cantidades y calidades se consideran mínimos de bienestar en atención al nivel de desarrollo alcanzado por el país”¹⁵.

En este sentido, y con base a los datos del Conapo, para 1990 la situación de Oaxaca es la siguiente:

III.1.1 Condiciones de vivienda

Con base al Cuadro 2 el 45.49% de ocupantes de viviendas particulares no cuentan con drenaje ni excusado, ello la ubica en la segunda entidad con mayor problema en este rubro en el país, después de Guerrero que tiene un 50.48%.

El 42.21% de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada que registra Oaxaca lo coloca entre los primeros estados con mayor rezago en la materia, superando al índice nacional del 20.92%. En materia de alcantarillado presenta un mayor atraso que en agua potable.

¹⁵ Consejo Nacional de Población. Medición de la Marginación en México, 1990. Pág. 23.

Asimismo, Oaxaca cuenta con un 23.81 % de ocupantes en viviendas particulares sin servicio de energía eléctrica, que lo ubican como una de las entidades federativas con menor atención en este rubro, ocupando un 4o lugar después de Veracruz con el 27.17%, San Luis Potosí con un 27.98% y de Chiapas con el 34.92%. El índice de Oaxaca es mayor al nacional (12.99%)

La entidad tiene un 52.51% de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra, que la ubican en el estado con mayor número de viviendas con piso de tierra en el territorio nacional. El índice de Oaxaca es superior al nacional que es de 20.92%.

Registra un 69.94% de viviendas con hacinamiento*, únicamente menor que la de Chiapas con 74.07%. El índice nacional es de 57.09%

Las condiciones de vivienda cobran relevancia toda vez que el acceso a una habitación adecuada asegura el desarrollo de los jefes de familia y la integración futura de la población infantil. Ello, contribuye a evitar la promiscuidad y genera un clima educacional favorable para la población en edad escolar. El derecho a una vivienda digna y decorosa es contemplado en el Artículo 4º Constitucional.

* Una vivienda presenta hacinamiento cuando en un cuarto duermen más de dos personas. *Médeción de la Marginación en México, 1990. Pág.24.*

Cuadro 2

PRINCIPALES INDICADORES DE VIVIENDA

| ENTIDAD | S/EXCUSADO | S/ELECTRICIDAD | S/AGUA | HACINAMIENTO | CON PISO DE TIERRA |
|---------------------|------------|----------------|--------|--------------|--------------------|
| AGUASCALIENTES | 10.88 | 4.97 | 4.18 | 51.03 | 7.45 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 7.03 | 11.10 | 10.17 | 48.60 | 13.99 |
| BAJA CALIFORNIA | 4.89 | 10.49 | 19.59 | 45.43 | 8.13 |
| CAMPECHE | 24.80 | 15.02 | 29.52 | 65.03 | 24.16 |
| CHIAPAS | 42.66 | 34.92 | 42.09 | 74.07 | 50.90 |
| CHIHUAHUA | 14.10 | 13.23 | 11.96 | 47.76 | 9.58 |
| COAHUILA | 10.81 | 5.24 | 7.76 | 50.00 | 8.48 |
| COLIMA | 8.37 | 5.82 | 6.61 | 56.03 | 21.13 |
| DISTRITO FEDERAL | 1.81 | 0.76 | 3.33 | 45.58 | 2.45 |
| DURANGO | 32.38 | 13.73 | 14.98 | 53.47 | 20.04 |
| GUANAJUATO | 31.11 | 12.50 | 16.77 | 59.56 | 16.71 |
| GUERRERO | 50.48 | 22.63 | 44.03 | 69.64 | 49.83 |
| HIDALGO | 42.78 | 22.60 | 29.86 | 63.50 | 29.90 |
| JALISCO | 11.98 | 7.87 | 13.76 | 48.82 | 13.21 |
| MEXICO | 16.17 | 6.44 | 14.72 | 58.61 | 12.80 |
| MICHOACAN | 24.48 | 13.13 | 20.85 | 58.33 | 28.70 |
| MORELOS | 19.60 | 3.96 | 11.37 | 56.68 | 21.76 |
| NAYARIT | 18.24 | 8.67 | 16.11 | 58.91 | 21.63 |
| NUEVO LEON | 4.21 | 3.55 | 6.70 | 47.63 | 6.10 |
| PUEBLA | 35.49 | 15.47 | 29.22 | 64.48 | 30.02 |
| QUERETARO | 34.89 | 15.65 | 16.43 | 56.47 | 16.75 |
| QUINTANA ROO | 17.29 | 15.39 | 10.49 | 63.36 | 23.19 |
| SAN LUIS POTOSI | 25.30 | 27.98 | 33.7 | 55.91 | 29.69 |
| SINALOA | 18.75 | 8.99 | 19.45 | 60.71 | 23.68 |
| SONORA | 7.72 | 9.24 | 8.52 | 54.38 | 18.18 |
| TABASCO | 16.83 | 15.45 | 43.82 | 65.64 | 13.82 |
| TAMAULIPAS | 6.51 | 15.90 | 18.66 | 53.03 | 13.81 |
| TLAXCALA | 30.67 | 5.64 | 8.73 | 67.49 | 14.24 |
| VERACRUZ | 26.44 | 27.17 | 41.91 | 63.43 | 35.90 |
| YUCATAN | 30.07 | 9.20 | 29.35 | 61.05 | 18.60 |
| ZACATECAS | 43.65 | 13.30 | 24.69 | 57.18 | 16.86 |

Fuente: Conapo. *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación municipal, 1990.*

III.2 Grado de Educación

En relación al aspecto educativo -según se observa en el Cuadro 3- la población oaxaqueña analfabeta de 15 años y más es de 27.54%, que la coloca en el segundo lugar a nivel nacional, después de Chiapas que cuenta con 30.12%; mientras que el índice nacional es del 12.44%.

La población sin primaria completa de 15 años y más en el estado es de 56.7%, cuyo índice nacional es de 29.31%. Oaxaca ocupa el 2º lugar nacional en rezago en este renglón.

El acceso a la educación básica es un objetivo estratégico de las políticas públicas actuales que buscan la modernización económica. En este sentido, la educación básica se erige en el eje fundamental que define el perfil de inserción de los individuos al mercado de trabajo. Por consecuencia la falta de participación o integración al sistema educativo deviene de manera significativa en la exclusión social, ya que se traduce en remuneraciones reales insuficientes, y por lo tanto en la privación al disfrute de los bienes culturales y en la exclusión de los sistemas modernos de información.

Cuadro3

CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES INDICES DE EDUCACION*

| ENTIDAD | POBLACION | DE 15 AÑOS Y MAS ANALFABETA | DE 15 AÑOS Y MAS SIN PRIMARIA COMPLETA |
|---------------------|-----------|-----------------------------|--|
| BAJA CALIFORNIA SUR | 317764 | 5.39 | 27.77 |
| COLIMA | 428510 | 9.30 | 36.02 |
| QUINTANA ROO | 493277 | 12.30 | 38.80 |
| CAMPECHE | 535185 | 15.40 | 44.82 |
| AGUASCALIENTES | 719659 | 7.06 | 33.85 |
| TLAXCALA | 761277 | 11.13 | 33.60 |
| NAYARIT | 824643 | 11.34 | 41.67 |
| QUERETARO | 1051235 | 15.37 | 39.60 |
| MORELOS | 1195059 | 11.95 | 33.98 |
| ZACATECAS | 1276323 | 9.88 | 49.13 |
| DURANGO | 1349378 | 6.99 | 39.49 |
| YUCATAN | 1362940 | 15.86 | 47.82 |
| TABASCO | 1501744 | 12.67 | 43.94 |
| BAJA CALIFORNIA | 1660855 | 4.68 | 24.01 |
| SONORA | 1823606 | 5.62 | 29.08 |
| HIDALGO | 1888366 | 20.69 | 45.73 |
| COAHUILA | 1972340 | 5.48 | 28.18 |
| SAN LUIS POTOSI | 2003187 | 14.95 | 44.51 |
| SINALOA | 2204054 | 9.86 | 37.40 |
| TAMAULIPAS | 2249581 | 6.86 | 32.15 |
| CHIHUAHUA | 2441873 | 6.12 | 30.86 |
| GUERRERO | 2620637 | 26.87 | 50.36 |
| OAXACA | 3079559 | 22.53 | 56.70 |
| NUEVO LEON | 3098736 | 4.65 | 23.18 |
| CHIAPAS | 3210496 | 30.12 | 62.08 |
| MICHOACAN | 3548199 | 17.32 | 48.56 |
| GUANAJUATO | 3982593 | 16.57 | 46.91 |
| PUEBLA | 4126101 | 19.22 | 44.90 |
| JALISCO | 5302689 | 8.90 | 35.92 |
| VERACRUZ | 6228239 | 18.26 | 47.59 |
| DISTRITO FEDERAL | 8235744 | 4.00 | 16.77 |
| MEXICO | 9815795 | 9.03 | 28.74 |

*Presentado en orden creciente conforme al número de habitantes.

Fuente: Conapo. *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación municipal*, 1990.

III.1.3 Nivel de Ingresos

Tomando en consideración los datos del Cuadro 4 la entidad registra un 78.73% de población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos, que la ubican por encima del índice nacional del 63.22%. El porcentaje de población oaxaqueña ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos representa el 2º lugar del país, después de Chiapas con 80.08.

Derivado del cálculo del valor monetario de una canasta constituida por una estructura de consumo realmente realizada por los hogares mexicanos en marzo de 1990 permitió establecer que “ingresos monetarios de hasta dos salarios mínimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares”¹⁶.

El ingreso monetario real constituye el principal medio para acceder al consumo de bienes y servicios necesarios para vivir y una de las formas más significativas de marginación social, pues si éste no es el apropiado impedirá el acceso al nivel de vida digno determinado socialmente por un patrón normativo de necesidades sociales básicas congruentes con los hábitos de consumo y el grado de desarrollo alcanzado por el país.

¹⁶Idem. Pág. 24

Cuadro 4

COMPARATIVO DE INGRESOS MONETARIOS POR ENTIDAD*

| ENTIDAD | POB.OCUPADA CON INGRESOS <Y HASTA 2 SALARIOS MIN. |
|---------------------|---|
| BAJA CALIFORNIA | 39.96 |
| QUINTANA ROO | 49.17 |
| COLIMA | 50.40 |
| SONORA | 52.70 |
| CHIHUAHUA | 52.81 |
| NAYARIT | 53.63 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 54.06 |
| JALISCO | 55.49 |
| SINALOA | 55.61 |
| NUEVO LEON | 58.74 |
| MORELOS | 59.50 |
| MICHOACAN | 59.98 |
| QUERETARO | 60.46 |
| DISTRITO FEDERAL | 60.47 |
| COAHUILA | 60.89 |
| TAMAULIPAS | 61.07 |
| GUANAJUATO | 61.32 |
| AGUASCALIENTES | 62.53 |
| MEXICO | 62.73 |
| TABASCO | 65.49 |
| DURANGO | 67.65 |
| GUERRERO | 67.81 |
| CAMPECHE | 68.07 |
| SAN LUIS POTOSI | 71.14 |
| VERACRUZ | 71.85 |
| TLAXCALA | 72.33 |
| PUEBLA | 72.41 |
| ZACATECAS | 72.70 |
| YUCATAN | 73.61 |
| HIDALGO | 73.70 |
| OAXACA | 76.73 |
| CHIAPAS | 80.08 |

*Ordenado de forma ascendente.

Fuente. Conapo. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990.*

II.1.4 Distribución Geográfica de la población

De las 7 210 localidades que conforman Oaxaca, 134 (1.7% del total estatal) tienen 2 mil 500 y más habitantes, lo que le otorga un carácter rural.*

Su población se encuentra distribuida territorialmente de manera dispersa, pues tiene una densidad de población de 32 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra menor a la nacional que es de 41. Ello cobra significancia en la medida que “La dispersión de la población en localidades pequeñas constituye un factor de localización geográfica que incide notablemente en la generación de las condiciones materiales de exclusión social” 17. La baja densidad demográfica es un obstáculo en la generación y aprovechamiento de “las economías de escala”, las que en las grandes concentraciones urbana ofrecen una compleja gama de servicios que cuentan casi siempre con una tecnología moderna y de productividad media y alta.

El factor dispersión incrementa los costos de inversión necesaria para proporcionarles servicios públicos, como son: salud, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, entre otros. Lo anterior, se agudiza en localidades pequeñas y dispersas cuya productividad del trabajo se ubica por debajo de la media nacional y con una economía basada en actividades

* El programa definió una población rural con base al criterio establecido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, según el cual una población es rural cuando cuenta con menos de 2 mil 500 habitantes.

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

primarias. En consecuencia, el reducido presupuesto gubernamental destinado a este tipo de poblaciones lo hace vulnerable a ser excluida de las condiciones materiales mínimas de bienestar.

Con base a los indicadores socioeconómicos el Conapo construyó el índice de marginación de Oaxaca el cual es de 2.05526. La entidad se ubica en el 2o. lugar en el contexto nacional, superado solamente por Chiapas, con el 2.36046 como se observa en el Cuadro 5.

¹⁷ Conapo. *Medición de la Marginación en México, 1990*. Pág. 25.

CUADRO 5

INDICE Y GRADO DE MARGINACION*

| ENTIDAD | INDICE DE MARGINACION | GRADO DE MARGINACION |
|---------------------|-----------------------|----------------------|
| CHIAPAS | 2.3046 | MUY ALTO |
| GUERRERO | 1.7467 | MUY ALTO |
| HIDALGO | 1.1695 | MUY BAJO |
| VERACRUZ | 1.1303 | MUY ALTO |
| PUEBLA | 0.8311 | MUY ALTO |
| SAN LUIS POTOSI | 0.7488 | ALTO |
| ZACATECAS | 0.5681 | ALTO |
| TABASCO | 0.5168 | ALTO |
| CAMPECHE | 0.4774 | ALTO |
| YUCATAN | 0.3996 | ALTO |
| MICHOACAN | 0.3627 | ALTO |
| GUANAJUATO | 0.2116 | ALTO |
| QUERETARO | 0.1609 | ALTO |
| DURANGO | 0.0118 | ALTO |
| TLAXCALA | -0.0362 | MEDIO |
| NAYARIT | -0.1337 | MEDIO |
| SINALOA | -0.1410 | MEDIO |
| QUINTANA ROO | -0.1912 | MEDIO |
| MORELOS | -0.4571 | BAJO |
| MEXICO | -0.6042 | BAJO |
| TAMAULIPAS | -0.6086 | BAJO |
| COLIMA | -0.7578 | BAJO |
| JALISCO | -0.7676 | BAJO |
| SONORA | -0.8598 | BAJO |
| CHIHUAHUA | -0.8722 | BAJO |
| AGUASCALIENTES | -0.8897 | BAJO |
| BAJA CALIFORNIA SUR | -0.9685 | BAJO |
| COAHUILA | -1.0534 | BAJO |
| BAJA CALIFORNIA | -1.3446 | MUY BAJO |
| NUEVO LEON | -1.3766 | MUY ALTO |
| DISTRITO FEDERAL | -1.6885 | MUY ALTO |

* ORDENADOS DE FORMA DESCENDENTE.

Fuente: Conapo. *Medición de la Marginación en México, 1990.*

Los índices de marginación permiten un análisis integrado y comparativo del impacto global de las carencias, registradas en cada una de las entidades o municipios. A partir de ello, el Conapo elaboró una tabla que nos permite agrupar y ubicar por estrato y grado de marginación al municipio o entidad, como se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA DE GRADOS DE MARGINACION

| INTERVALO | ESTRATO |
|---------------------|----------|
| -2.676812, -1.58950 | MUY BAJA |
| -1.58950, -0.50461 | BAJA |
| -0.50461, 0.04150 | MEDIA |
| 0.04150, 1.13059 | ALTA |
| 1.13059, 2.76549 | MUY ALTA |

Fuente: *Medición de la Marginación en México*, CONAPO, 1990.

Así, Oaxaca se localiza en el estrato que la califica con un grado MUY ALTO de marginación. 430 (75.4%) de los 570 municipios de Oaxaca se ubican en el grado de marginación ALTA y MUY ALTA.

III.2 INVERSION DEL PROGRAMA APASZU A ESCALA NACIONAL Y EN OAXACA.

El esfuerzo de las autoridades gubernamentales para revertir los rezagos en materia de agua potable y alcantarillado a nivel nacional, durante el periodo 1989-1993, se dirigió a canalizar recursos a través del programa **APASZU** como se muestra en el Cuadro 6.

Del análisis de ese lapso se puede decir, que no obstante que Oaxaca es una de las entidades con mayor rezago en la materia, la atención recibida la ubicaron en el 15° lugar a nivel nacional con una inversión ejercida* de 76 mil 627.2 nuevos pesos para obras de agua potable y alcantarillado.

Por lo que se refiere a obras de agua potable el programa incluyó desde el inicio del lapso referido, a todos los estados de la República, y al Distrito Federal, a excepción de Veracruz. En el caso de alcantarillado, en 1989, se excluyeron los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Yucatán. Los recursos para estas entidades se otorgaron a partir de 1990 a excepción de Yucatán, la que fue considerada hasta 1991. Durante el periodo 1989-1993 se excluyeron obras en la materia de saneamiento**.

* Se refiere a los recursos realmente gastados.

** A través del programa de Saneamiento se contempla la construcción de plantas de tratamiento residual.

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

La inversión en el estado de Oaxaca para obras de agua potable y alcantarillado, comparada con la nacional, año tras año, presentó una participación porcentual mayor al final del ejercicio. En cuanto a los recursos aplicados para agua potable en 1989, Oaxaca ocupó el 15° lugar con 2 mil 743.6 nuevos pesos (2.5%); mientras que en 1993 el 6° lugar con 22 mil 298.7 nuevos pesos (5.0%), a escala nacional. Para el caso de alcantarillado, en 1989, Oaxaca, no fue incluido en la programación-presupuestación; y para 1993 ocupó el 16° lugar con 9 mil 049.5 nuevos pesos (2.1%); por debajo de Chiapas, la cual tuvo una inversión de 9 mil 252.6 nuevos pesos. Lo que denota una priorización en la atención a los rezagos de agua potable en Oaxaca con respecto a los programas de alcantarillado.

Durante el periodo en estudio, Oaxaca ocupó el 9° lugar en cuanto a los recursos asignados al programa de agua potable, con una participación de 61 mil 470.2 nuevos pesos (3.7%) con respecto al total nacional; le superaron Baja California con 79 mil 105.0 nuevos pesos (4.7%), Sonora con 84 mil 611.0 nuevos pesos (5.0%), Guanajuato con 87 mil 387.0 nuevos pesos (5.2%), Yucatán con 88 mil 208.9 nuevos pesos (5.2%), México con 95 mil 460.4 nuevos pesos (5.7%), Michoacán 101 mil 906.2 nuevos pesos (6.1%) y Guerrero con 102 mil 273.4 (6.1%) y Chiapas con 150 mil 556.4 nuevos pesos (8.9%).

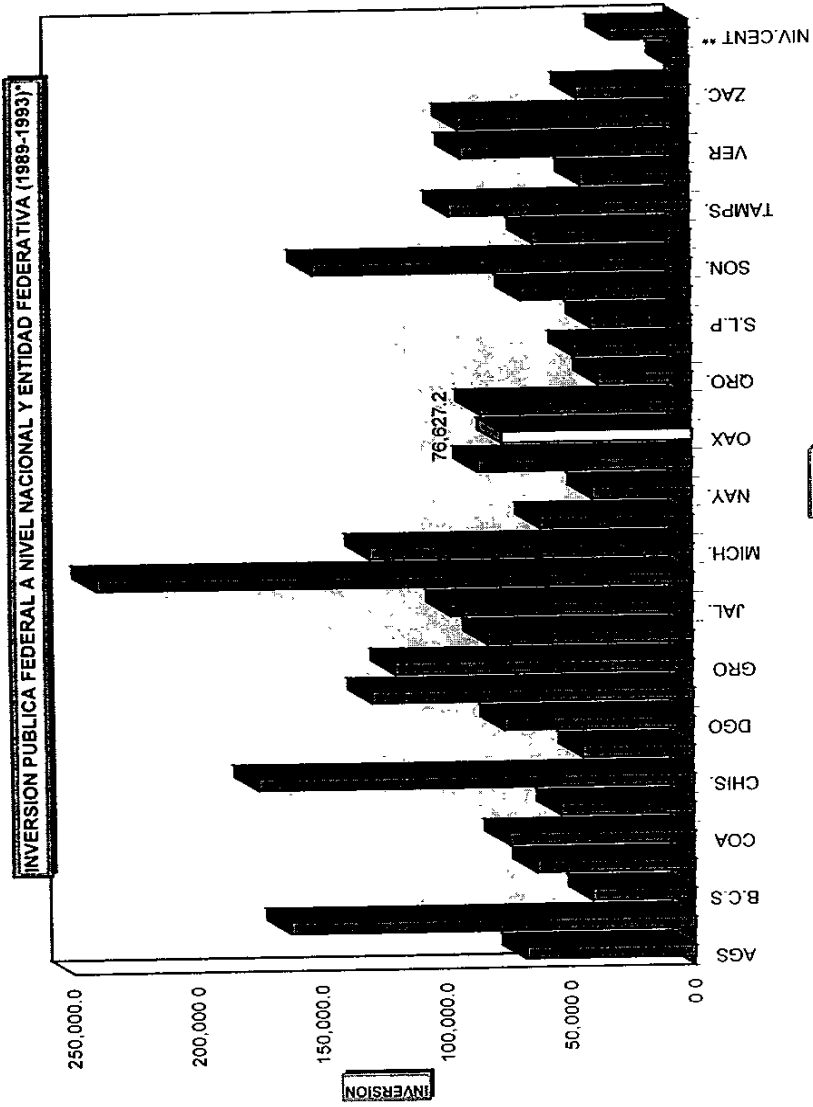
Lo anterior, a pesar de que Oaxaca en 1990, según el Cuadro 2, ocupó el tercer lugar en la carencia de este servicio con un 42.21% de viviendas sin alcantarillado; mientras que los estados de Tabasco y Veracruz con un 43.82% y 41.91%, respectivamente, no fueron

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

incluidos entre los primeros estados en atención en el rubro; en cambio fue incorporado Sonora con una reducida cantidad de población sin este servicio (8.52%).

En el caso de alcantarillado, durante el periodo en estudio, Oaxaca se ubicó entre los diez estados que *menor* atención recibieron con 15 mil 157.0 nuevos pesos (1.4%) de inversión respecto al total nacional, siendo que se ubicó en el segundo lugar a escala nacional de rezago en la materia; lo que contrasta con el estado de México al que se le canalizaron 144 mil 077.2 nuevos pesos (13.7%), Baja California 83 mil 841.6 nuevos pesos (8.0%). y a Sonora 67 mil 260.9 (6.4%), estados que como muestra el Cuadro 2 en 1990 tenían un menor rezago en ese renglón que Oaxaca.

Gráfica 1
PROGRAMA DE APASZU



FUENTE CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL, 1989-1993

**INVERSION EN MILES DE NUEVOS PESOS

**SE REFIERE A LOS INVERSION CANALIZADA A LA SARH

III.2.1- INVERSION AUTORIZADA Y EJERCIDA POR PROGRAMA, 1989-1993 EN OAXACA.

Del Cuadro 7 se deduce que de los 79 mil 283.1 nuevos pesos autorizados a Oaxaca para el APASZU, en el periodo, se ejerció un total de N\$ 76 mil 627.2, es decir, un 96.7%. En los años 1989, 1990 y 1993, fue ejercido el total de los recursos autorizados. A pesar de los esfuerzos de coordinación entre las diversas instancias* para la autorización y ejecución de las obras, los años 1991 y 1992 observaron una brecha entre los recursos autorizados y ejercidos (90.1% y 94.4%, respectivamente).

Con base al Cuadro 7A se puede señalar que de la inversión total autorizada para el programa APASZU, los proyectos de agua potable fueron los que mayores recursos recibieron durante el periodo (1989-1993), representando el 80.2%, frente al 19.8% canalizado a alcantarillado. Aunque la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado deberían otorgarse paralelamente, por su carácter complementario, la normatividad del programa establece que para la ejecución de obras de alcantarillado en una comunidad debe existir un servicio formal de agua potable,** lo que podría dejar un margen amplio de tiempo en la aplicación de la obra de alcantarillado si no se cuenta con

* Secretaría de Programación y Presupuesto , Comisión Nacional del Agua, Banobras y el gobierno estatal.

** Estamos en presencia de un servicio formal de agua potable, cuando la dotación del mismo está constituida por todos aquellos elementos necesarios para proporcionarlo de forma regular. Debe tener las siguientes características: fuente de abastecimiento, depósito, planta de bombeo y red de distribución.

CAPITULO III.-Programa **APASZU** Oaxaca.

una eficiente programación-presupuestación que las contemple a ambas como estrictamente complementarias.

Así, la asignación de recursos al programa de agua potable rebasó en mucho a la de alcantarillado, aunque la tendencia de este último fue creciente. Se canalizaron N\$ 61 mil 470.2 para el primero, en tanto que para el segundo sólo 15 mil 157.0, durante el periodo en estudio.

No obstante, la mayor derrama de recursos para obras de agua potable su **Tasa Media de Crecimiento (TMC)** fue de 68.8, cifra menor a la de alcantarillado que presentó 1644.87.

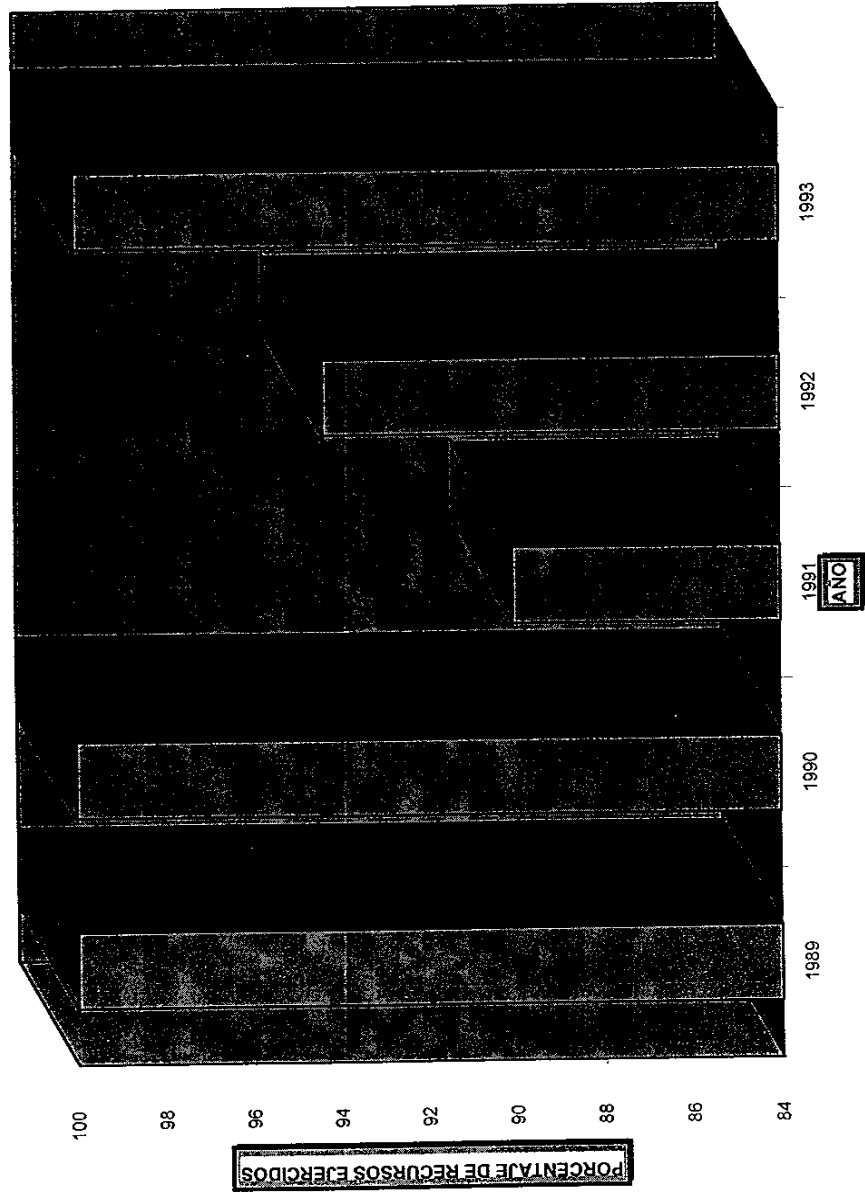
CUADRO 7
PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS.
OAXACA
INVERSION FEDERAL AUTORIZADA Y EJERCIDA, 1989-1993
(miles de nuevos pesos)

| AÑO | AGUA POTABLE | | | ALCANTARILLADO | | | TOTAL | | |
|--------------|----------------|----------------|-----------------------------|----------------|----------------|------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| | AUTORIZADO | INVERSION | EJERCIDO EJERJAUT (%) | AUTORIZADO | INVERSION | EJERCIDO EJERJAUT. (%) | AUTORIZADO | INVERSION | EJERCIDO EJERJAUT (%) |
| 1989 | 2743.6 | 2743.6 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2743.6 | 2743.6 | 100.0 |
| 1990 | 9838.0 | 9838.0 | 100.0 | 748.0 | 748.0 | 100.0 | 10586.0 | 10586.0 | 100.0 |
| 1991 | 15173.6 | 13545.3 | 89.3 | 1208.6 | 1207.9 | 99.9 | 16382.2 | 14753.2 | 90.1 |
| 1992 | 13485.5 | 13044.6 | 96.7 | 4737.6 | 4151.6 | 87.6 | 18223.1 | 17196.2 | 94.4 |
| 1993 | 22298.7 | 22298.7 | 100.0 | 9049.5 | 9049.5 | 100.0 | 31348.2 | 31348.2 | 100.0 |
| TOTAL | 63539.4 | 61470.2 | 96.7 | 15743.7 | 14409.0 | 91.5 | 79283.1 | 76527.2 | 96.7 |

Fuente: datos proporcionados por Sria de Desarrollo Social, Sbrna de Desarrollo Regional, Dir. Gral. de Desarrollo Regional.

PROGRAMA DE APASZU

RECURSOS EJERCIDOS EN OAXACA (1989-1993)



CUADRO 7A
PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS
GASTO FEDERAL POR PROGRAMA 1989-1993
OAXACA

(miles de nuevos pesos)

| ANO | AGUA POTABLE (%) | ALCANTARILLADO (%) | TOTAL (%) |
|-------|------------------|--------------------|-----------|
| 1989 | 2743.6 | 0.0 | 0.0 |
| 1990 | 9838 | 748 | 7.1 |
| 1991 | 13545.3 | 1207.9 | 8.2 |
| 1992 | 13044.6 | 4151.6 | 24.1 |
| 1993 | 22298.7 | 9049.5 | 28.9 |
| TOTAL | 58.8 | 118.0 | 31348.2 |

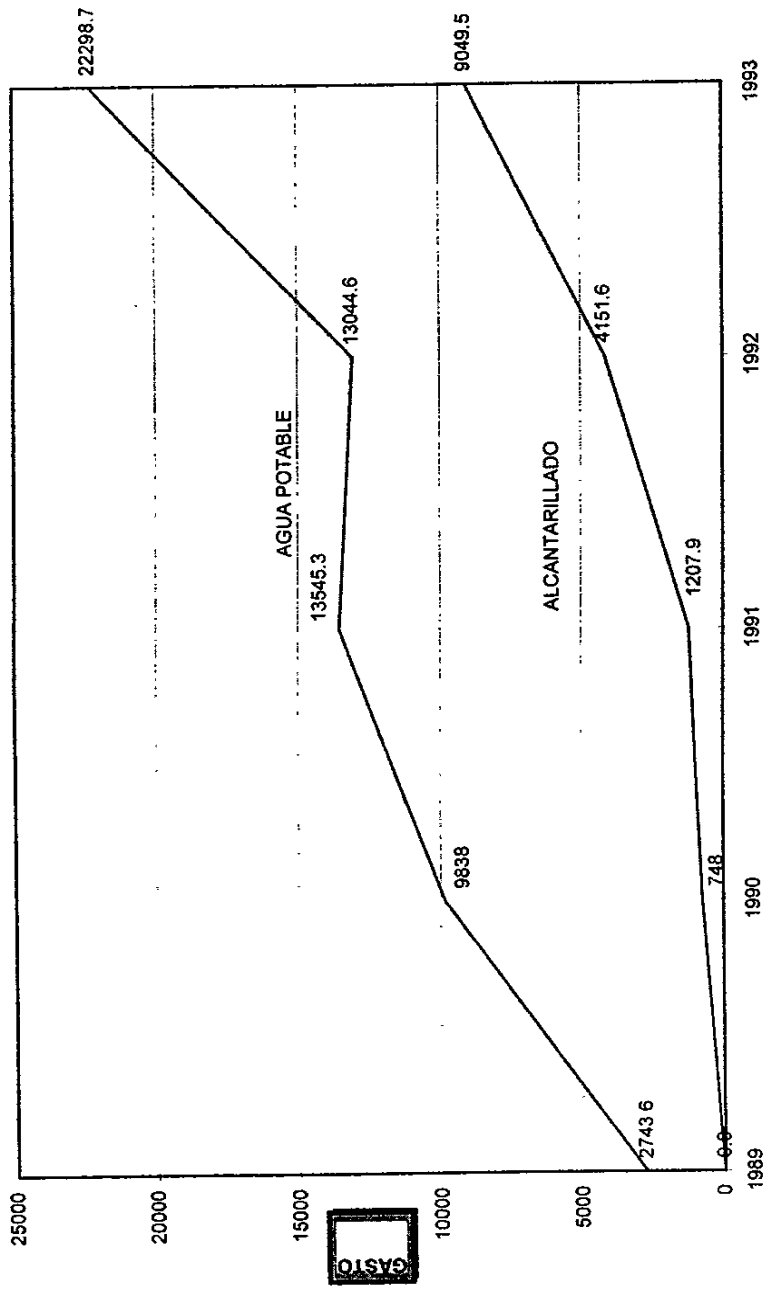
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1993.

*Participación porcentual por año.

**Incremento Anual.

Gráfica 3
PROGRAMA DE APAZSU
OAXACA

GASTO FEDERAL POR PROGRAMA, 1989-1993*



FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, 1989-1993.

*Cifras en miles de nuevos pesos.

III.2.2 RECURSOS RURAL Y URBANO EJERCIDOS, OAXACA

No obstante que la denominación del programa hace referencia a una aplicación exclusiva a zonas urbanas, el APASZU en Oaxaca atendió también las zonas rurales. Incluso, y contrariamente a la idea que emerge de su denominación, según se desprende del Cuadro 8, se priorizó la atención de las segundas, pues en ellas se ejercieron N\$ 51 mil 359.3; mientras que en las urbanas N\$ 24 mil 931.8, es decir, 67.3% y 32.7% del total del programa, respectivamente.

En 1989, la partida presupuestal fue asignada totalmente a las zonas rurales. En los años subsecuentes, si bien se incluyó las zonas urbanas, éstas no superaron en inversión a las rurales.

En 1991 y 1993 la brecha entre los recursos asignados a zonas urbanas y rurales se ensanchó, toda vez que los recursos asignados a las rurales tuvieron una participación anual con respecto al total del 73.6% (10 mil 855.9 nuevos pesos) y el 70.6% (22 mil 143.0 nuevos pesos), respectivamente; mientras que para 1990 y 1992 representó el 58.9% con una inversión de 6 mil 033.8 nuevos pesos y 55.7% con una inversión de 9 mil 583.0 nuevos pesos, respectivamente en cuanto al total de recursos ejercidos.

CAPITULO III.-Programa APASZU Oaxaca.

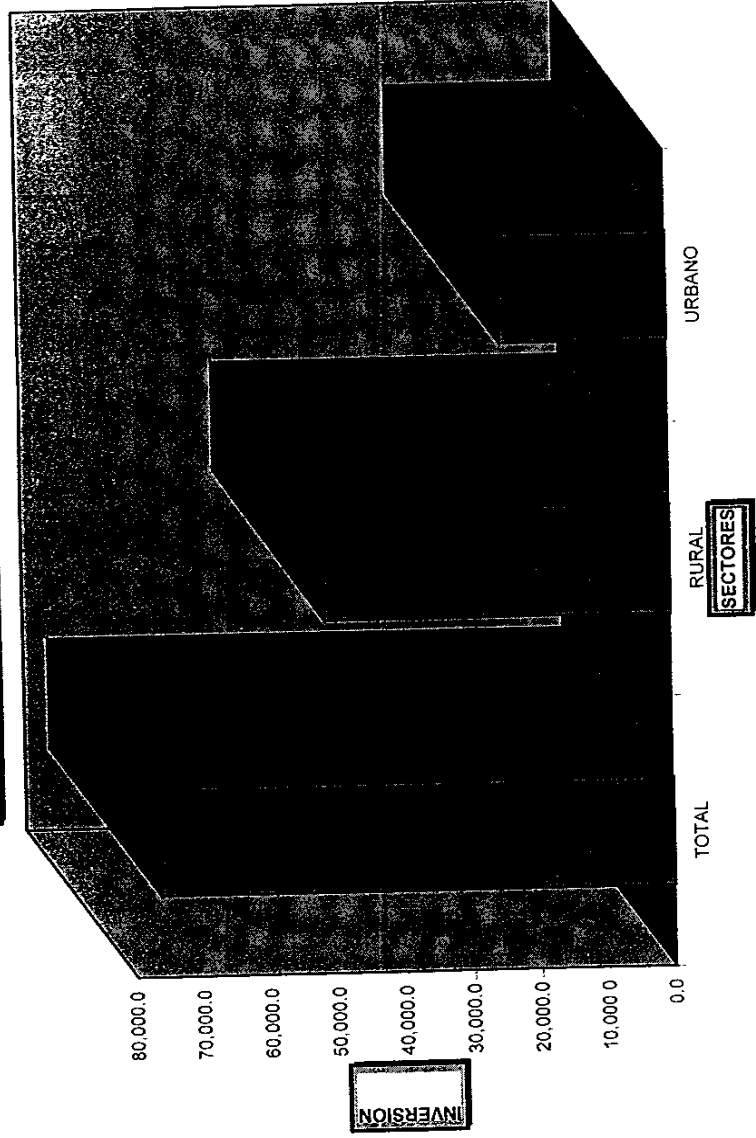
Los recursos ejercidos hacia comunidades rurales se incrementaron en términos absolutos año tras año, a excepción de 1992 en que se redujo en un 11.7%, para luego incrementarse considerablemente en 1993.

En el ámbito urbano la derrama económica presentó un comportamiento irregular, además de no haberse previsto inversión para 1989 su inversión se redujo en un 7.6%, al pasar en 1990 de 4 mil 216.1 nuevos pesos a 3 mil 897.3 en 1991, para incrementarse en 1992 en un 95.3% con una inversión de 7 mil 613.2 nuevos pesos y en 1993 en un 20.9% con una inversión de 9 mil 205.0 nuevos pesos.

Por su parte, la distribución de recursos hacia las zonas urbanas al igual que los de las zonas rurales, fue superior para agua potable que para alcantarillado, aunque la brecha entre los recursos para agua potable y alcantarillado en las zonas urbanas es menor que en las rurales. En las áreas urbanas de los N\$ 24 mil 931.8 ejercidos, N\$ 17 mil 976.7 (23.6%) se dirigieron a agua potable y los restantes N\$ 6 mil 955.1 (9.1%) a alcantarillado. Para zonas rurales de los N\$ 51 mil 359.3 un monto de N\$ 43 mil 157.4 (56.6%) se canalizaron a agua potable y N\$ 8 mil 201.9 (10.8%) a alcantarillado.

Grafica 4
PROGRAMA DE APASZU
OAXACA

INVERSION FEDERAL RURAL Y URBANO, 1989-1993*



FUENTE: DIRECCION GRAL DE DESARROLLO REGIONAL, SEDESOL.

*Cifras en miles de nuevospesos

III.2.3 RECURSOS EJERCIDOS POR SUBPROGRAMA, OAXACA.

Los subprogramas que integran los programas de agua potable y alcantarillado son 4: **construcción**, son todas aquellas acciones que permiten la introducción de un sistema de agua potable o alcantarillado en una comunidad; **rehabilitación**, son las obras que permiten restaurar áreas dañadas de un sistema de agua potable o alcantarillado; **ampliación** a través de las obras de éstas se permite aprovechar la existencia de un sistema de agua potable y alcantarillado de una comunidad para extender la dotación de éstos servicios; y **consolidación** incluye el conjunto de acciones programáticas de apoyo a los organismos operadores que contribuyen a su autonomía financiera, técnica y administrativa. Durante el periodo de estudio el programa APASZU en Oaxaca registró una mayor canalización de recursos para obras de construcción con N\$ 39 mil 739.7 (52.1%), le siguió la rehabilitación, con N\$ 20 mil 252.6 (26.5%) y después ampliación, con N\$ 13 mil 544.6 (17.8%) y por último la consolidación, con N\$ 2 mil 754.6 (3.6%), como se observa en el Cuadro 9.

Pese a la primacía que observó el subprograma de construcción, durante el lapso su TMC fue la menor con 479.2; le siguió la de ampliación con 864.8; consolidación con 2793.5 y rehabilitación 44 347.8.

A partir de 1992 el APASZU denota una tendencia más integral en sus proyectos. En ese año, por primera ocasión se canalizaron recursos para el fortalecimiento y la autonomía de los organismos operadores, a través del subprograma de consolidación, rubro que no había sido incluido para ejercicios anteriores.

Para 1989, casi la totalidad de recursos se aplicó a la construcción (98.8%) con 2 mil 709.4 nuevos pesos. En 1990 la inyección de recursos se orientó a proyectos de construcción y rehabilitación, para 1991 se canalizaron recursos para obras de ampliación.

En 1992 y 1993 si bien el subprograma de construcción continuó siendo hegemónico, su participación en la composición total decreció: del 46.8% (8 mil 054.6 nuevos pesos) en 1992 pasó al 35.4% (11 mil 097.1 nuevos pesos) en 1993. La ampliación por su parte, en esos mismos años, bajo su participación porcentual del 33% (5 mil 673.0 nuevos pesos) para 1992 al 21.9% (6 mil 865.3 nuevos pesos) para 1993; mientras se fortalecieron la rehabilitación al pasar del 19.7% (3 mil 382.8 nuevos pesos) en 1992 a 34.2% (10 mil 717.4 nuevos pesos) para 1993; y por último la consolidación subió de sólo 0.5% (86.8 nuevos pesos) en 1992 a 8.5% (2 mil 667.8 nuevos pesos) para 1993.

CUADRO 9

PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO
OAXACA
GASTO FEDERAL EJERCIDO POR SUBPROGRAMA 1989-1993
(miles de nuevos pesos)

| SUBPROGRAMA | CONSTRUCCION | | AMPLIA- CION | | REHABI- LITACION | | CONSO- LIDACION | | TOTAL |
|-------------|--------------|--------|-----------------|---------|---------------------|--------|--------------------|-------|---------|
| | MONEDAS | (%) | MONEDAS | (%) | MONEDAS | (%) | MONEDAS | (%) | |
| 1989 | 2709.4 | - 98.8 | 0.0 | - | 34.1 | - 1.2 | 0.0 | - | 2743.5 |
| 1990 | 8936.0 | 229.8 | 87.2 | - | 1313.9 | 3753.1 | 12.8 | - | 10249.9 |
| 1991 | 8942.6 | 0.1 | 60.6 | - 6.8 | 4804.4 | 265.7 | 32.6 | - | 14753.3 |
| 1992 | 8054.6 | -9.9 | 46.8 | 5673.0 | 463.7 | 33.0 | 3382.8 | -29.6 | 17197.2 |
| 1993 | 11097.1 | 37.8 | 35.4 | 6865.3 | 21.0 | 21.9 | 10717.4 | 216.8 | 31347.6 |
| TOTAL | 39739.7 | | 52.1 | 13544.6 | | 17.8 | 20252.6 | | 76291.5 |
| TMC | 479.2 | | 864.8 | | 44347.8 | | 2973.5 | | |

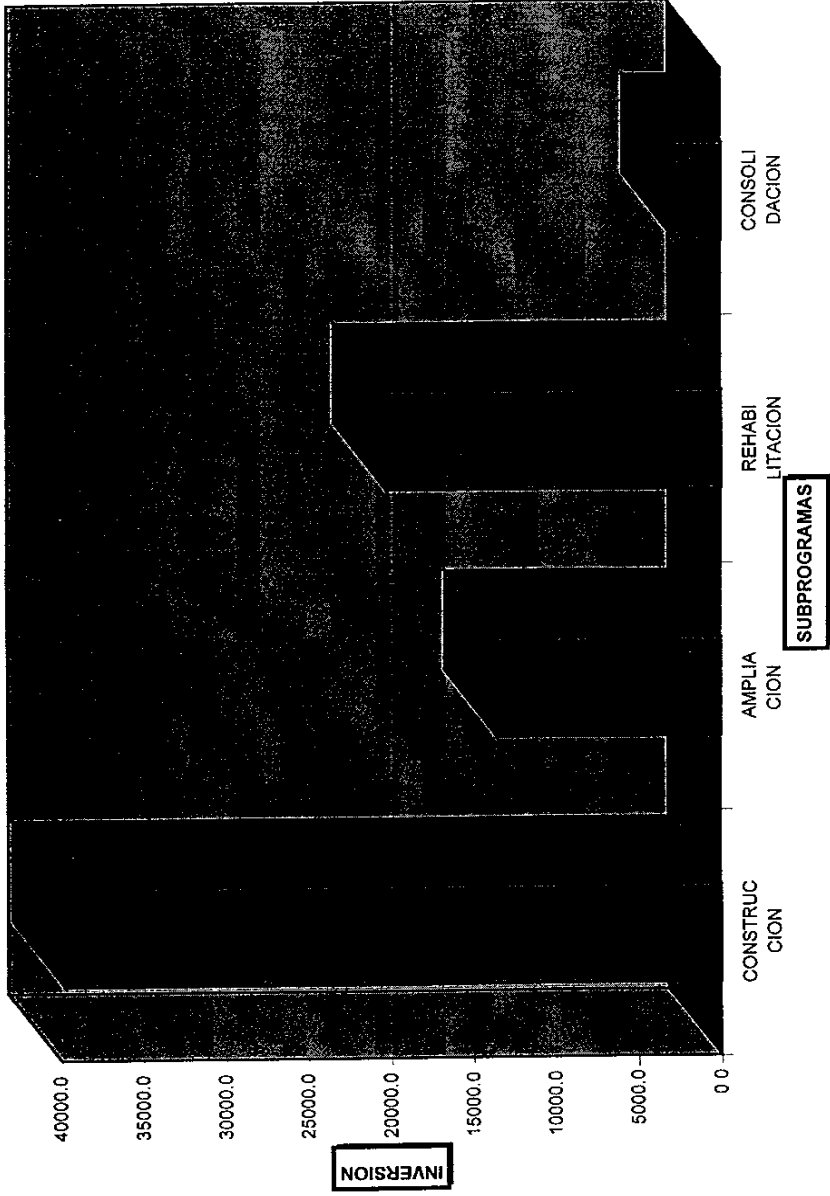
*Crecimiento anual

**Participación anual.

***Debido a que la Cuenta de la Hacienda Pub.Fed., no tiene el desglose por subprograma, la inf. fue obtenida de la Dir.Gral. de Des.Regional. Por ello, las cifras totales difieren a las de cuadros anteriores.

Gráfica 5
PROGRAMA DE APASZU

INVERSION FEDERAL EJERCIDA POR SUBPROGRAMA EN OAXACA, 1989-1993)*.



Fuente. Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Regional

*Cifras en miles de pesos

III.3 PROGRAMA DE APASZU Y SU RELACION CON LA SALUD

III.3.1 ENFERMEDADES RELACIONADAS CON LA CARENCIA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.

La carencia de la prestación de agua potable y drenaje es un factor que incide en la generación y propagación de cierto tipo de enfermedades intestinales, por lo que la aplicación del programa en estudio repercute en la salud del individuo; no obstante el programa no es explícitamente utilizado como un instrumento para combatir estos padecimientos, incluso no figura entre sus objetivos.

Según definiciones del diccionario de enfermedades¹⁸ podrían estar relacionadas con la carencia de agua potable y alcantarillado las siguientes:

Amibiasis.- Comprende las diversas manifestaciones intestinales y extraintestinales provocadas por la Endamoeba Dysenteriae. La amiba se aloja en la pared intestinal y es eliminada en la **materia fecal**. La enfermedad se contrae por la ingestión de amibas o con mayor frecuencia de quistes.

¹⁸ *Diccionario de enfermedades*, edit. Pax-México, 1990.

La contaminación es directa (por las manos sucias con deyecciones) o indirecta (por medio de alimentos crudos, agua contaminada, etc.). Las moscas desempeñan una función importante en la difusión de esta enfermedad.

Ascariosis. - Infestación causada por el nemátodo *Ascaris Lumbricoides*. Las larvas pueden ser ingeridas en las legumbres crudas contaminadas por los huevos de áscaris, contenidas en los abonos y en el estiércol.

Como profilaxis se recomienda la higiene personal, la filtración de agua, el lavado de frutas y legumbres, así como la abstención del consumo de verduras cultivadas con abono humano.

Cisticercosis Enfermedad debida a la presencia de cisticercos y/o tenias adultas en el intestino humano.

Cólera.- Enfermedad endoepidémica aguda, muy contagiosa producida por el vibrión del cólera. Se transmite por el agua, la leche u otros alimentos contaminados por excrementos de enfermos de cólera portadores del germen. Las moscas desempeñan un papel importante en la difusión de esta enfermedad. Además de éste contagio indirecto, el cólera se transmite directamente por el intercambio de ropa.

El Cólera ha desaparecido prácticamente en los países donde se practica la vigilancia del **agua potable** y se lucha contra las moscas con DDT. El vibrión muere a temperaturas de 80 grados centígrados t por antisépticos, por lo que para prevenir esta enfermedad es aconsejable hervir el agua y cocer los alimentos.

Giardiasis.- Afección intestinal debida a la presencia en el intestino del protozoo parásito giardia intestinalis. Los quistes aparecen a veces en las **heces**.

Tifus.- Enfermedad infecciosa, aguda epidémica producida por una bacteria que se transmite por el consumo de **agua contaminada por heces**, leche, verduras y mejillones.

La contaminación se debe a la ingestión de bacilos eliminados por enfermos o portadores de gérmenes. La enfermedad se contrae sobre todo indirectamente por el **consumo de agua** (esta causa es menos frecuente en la ciudad que en el campo) o por la ingestión de alimentos contaminados (en particular en la ciudad). En las grandes ciudades donde resulta imposible incriminar el **agua potable**, cabe atribuir a estos alimentos la persistencia de cierta endemidad.

El tífico elimina los bacilos por las heces durante la enfermedad y a menudo después de la curación médica.

Como profilaxis se utiliza la vacuna TAD y se toman medidas de higiene para impedir la contaminación del agua, leche y en general de los alimentos.

Oxiuriasis.- Afección parasitaria frecuente, particularmente en el niño, debida a la presencia en los intestinos delgado y grueso de un pequeño nematode. Se contrae ingiriendo los huevos del oxiuro, los que contienen un embrión vivo. Estos huevos se encuentran en el suelo o en las materias fecales que contaminan las legumbres y frutas.

Profilaxis. Higiene personal y cortar las uñas. A los niños ponerles calzoncillos para dormir.

Shigellosis. Serie de síndromes morbosos, predominantemente gastrointestinales producidos por la bacteria del género Shigella. Se contrae por la ingestión de alimentos y bebidas contaminadas directamente (manipuleo), o indirectamente (moscas) con heces infectadas de un enfermo o un portador de gérmenes. Es endémica en los climas tropicales y en los templados aparecen epidemias, en

particular en los niños, en el campo y donde las medidas higiénicas son insuficientes.

Teniasis.- Producida por la infección del hombre con la forma adulta de la Tenia, cuya larva se encuentra en la carne de animales. Los huevos se eliminan con los últimos anillos de las heces. Los anillos se descomponen en el suelo y los huevos son ingeridos por los cerdos.

Profilaxis. Cocción suficiente de la carne de cerdo. Vigilancia del agua potable, lavado de legumbres crudas y limpieza de las manos.

Todas éstas enfermedades en el estado de Oaxaca se detectaron durante el periodo en estudio por lo que se identificaron casos de abceso hepático amibiano, amibiasis, cisticercosis, ascariasis, cólera, giardiasis, infecciones intestinales, otras parasitosis intestinales, oxiuriasis, shigellosis, teniasis y tifus.

III.3.2 COMPORTAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES OCASIONADAS POR LA FALTA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN OAXACA, 1989-1993.

Con base al Cuadro 10 se observa que, durante nuestro periodo de estudio en Oaxaca, se registraron 745 mil 642 casos de enfermedades vinculadas con la carencia de agua potable y alcantarillado, los que representan el 31.89% del total de enfermedades registradas en la entidad originadas por diversas causas, incluidas las objeto de este estudio (2 millones 337 mil 893).

Durante el mismo lapso, en términos generales, la incidencia de enfermedades objeto de este estudio presentaron una tendencia decreciente. En 1989 se registraron 162 mil 650 casos (32.6%) del total de enfermedades registradas que pasaron a 157 mil 135 en 1993 (29.5%); mientras que el resto de las enfermedades no relacionadas con la carencia de agua potable y alcantarillado tendieron a incrementarse al pasar de 336 mil 834 casos (67.4%) en 1989 a 376 mil 150 (70.5%) en 1993.

Sin embargo, en el Cuadro 10A resalta que no obstante la reducción global de las enfermedades objeto de este estudio, los casos específicos de las infecciones intestinales, la cisticercosis, la teniasis y el cólera, observaron una tendencia creciente. Los casos de cólera se registraron por primera vez a partir de 1991.

Durante el periodo, el renglón de infecciones intestinales, enteritis o presentaron el mayor número de incidencias del total de enfermedades registradas relacionadas (321 mil 160 casos), seguida de la amibiasis (257 mil 543 casos). Ambos renglones constituyen el 77.6% del total de enfermedades ocasionadas por la carencia de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En 1989 se registraron 162 mil 650 casos de enfermedades relacionadas con la carencia de agua potable y alcantarillado, lo que representó el 32.6% del total de enfermedades en la entidad, (Véase Cuadro 10). En 1990 presentó 160 mil 433 casos, en 1991 se registró el menor número de casos de esas enfermedades (110 mil 358), y en 1992 y 1993 presentaron, 155 mil 066 y 157 mil 135 casos, respectivamente. La disminución drástica en las enfermedades para 1991, al parecer no obedece a una causal determinada, por lo que cabría especular que pudiera obedecer a fallas en el registro oficial, donde fueron obtenidos los datos, ya que ésta cifra se sale del estándar de los demás años.

En cuanto a los recursos canalizados en el periodo y al comportamiento de la incidencia de este tipo de enfermedades, se tiene que en 1990 cuando se incrementó en un 285.8% la inversión con respecto al año anterior (Cuadro 7A), - el mayor aumento registrado durante el periodo -, las enfermedades se redujeron en sólo un 1.4% (Cuadro 10). Situación que difiere a la presentada en 1991, en la que con un incremento del 39.4% (Cuadro 7A) en los

recursos el número de enfermedades disminuyeron con respecto a 1990 en un 31.2% (Cuadro 10), la mayor reducción registrada durante el periodo.

Con base en los mismos cuadros, para 1992 la inversión subió sólo en un 16.6% y las enfermedades se incrementaron en un 40.5%; y en 1993 la inyección de un 82.3% de recursos con respecto a 1992 fue acompañada de un incremento del 1.3% de los casos de enfermedades. De lo anterior, se podría señalar que la inversión por sí misma no repercute directamente en la salud del individuo.

Es decir, que sólo en 1990 y 1991 disminuyó la incidencia de enfermedades.

**CUADRO 10
COMPARATIVO DE ENFERMEDADES ORIGINADAS POR LA FALTA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO CONTRA EL TOTAL DE ENFERMEDADES REGISTRADAS
EN OAXACA
(1989-1993)**

| ENFERMEDADES/CAUSAS | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1989-1993 | % | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1989-1993 | % | | |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|---------|-------|
| carencia de agua potable y alcantarillado(*) | 162650 | 32.6 | 160433 | 31.2 | -1.4 | 110353 | 35.7 | -31.2 | 155066 | 32.2 | 40.5 | 157135 | 29.5 | 1.3 | 745642 | 31.89 |
| originadas por otras causas (**) | 336834 | 67.4 | 353841 | 68.8 | 5.0 | 198547 | 64.3 | -43.9 | 326879 | 67.8 | 64.6 | 376150 | 70.5 | 15.1 | 1592251 | 68.11 |
| TOTAL | 499484 | 100.0 | 514274 | 100.0 | 308905 | 100.0 | 481945 | 100.0 | 533285 | 100.0 | 2337893 | 100.0 | 2337893 | 100.0 | | |

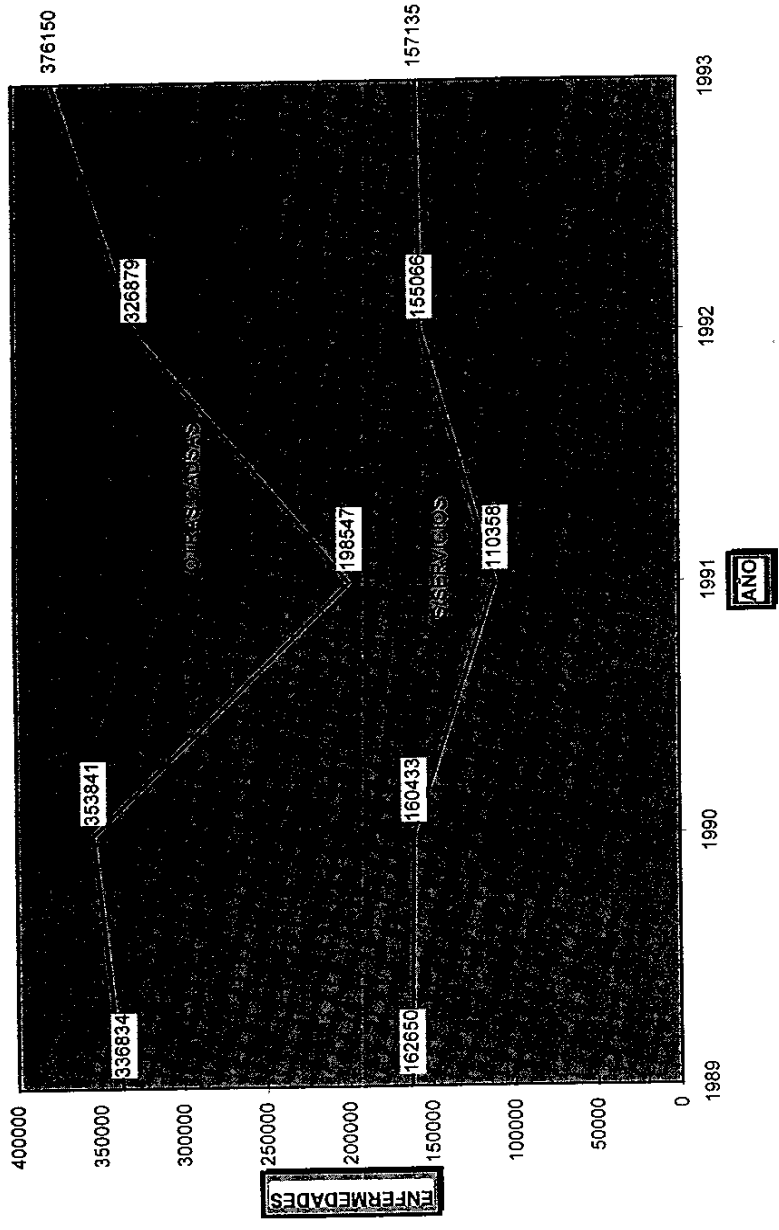
(*)Incluyen: absceso hepático, amibiiasis, ascariasis, cisticercosis, cólera, giardiasis, infección intestinal, enteritis y otras enfermedades intestinales, oxiuriasis, shigelosis, teniasis, y títus

(**) Incluyen enfermedades respiratorias, intoxicaciones, venéreas, infecciosas y contagiosas.

FUENTE: Anuario Estadístico, 1989-1993; S.S EPI-1-85/ISSA. Dirección General de Epidemiología, México.

Gráfica 6

COMPARATIVO DE ENFERMEDADES ORIGINADAS POR FALTA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO CONTRA EL TOTAL DE ENFERMEDADES EN OAXACA, 1989-1993.



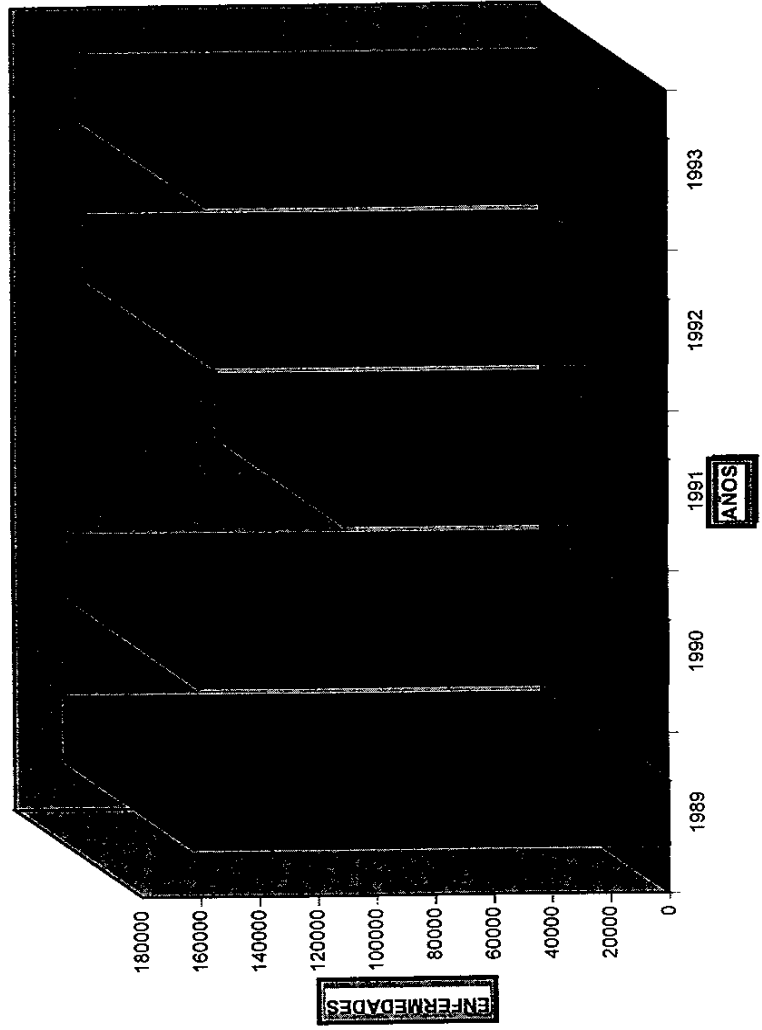
CUADRO 10A
 ENFERMEDADES POR CARENCIA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO (1988-1993)
 OAXACA

| ENFERMEDAD/AÑO | 1988 | | | | | 1989 | | | | | 1990 | | | | | 1991 | | | | | 1992 | | | | | 1993 | | | | | TOTAL | PARTICIPACION |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|---------------|
| | C | E | T | C | E | T | C | E | T | C | E | T | C | E | T | C | E | T | C | E | T | C | E | T | C | E | T | | | | | |
| ARROSCHEPATITIS | 801 | 186 | 64 | 39221 | 52575 | 50393 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 50 | 50 | 418 | 0.1 | |
| AMIBIASIS | 56280 | 57104 | 39221 | 50393 | 52575 | 50393 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 257543 | 34.5 | |
| ASCARIASIS | 22236 | 21684 | 17177 | 18193 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 100640 | 13.5 | |
| GIARDIASIS | 1 | 3 | 1 | 17 | 3 | 25 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | | |
| GIARDIASIS | 2841 | 3068 | 3184 | 41517 | 68723 | 77701 | 2288 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 13881 | 1.9 | |
| INFECCION INTESTINAL EN OJOS | 68002 | 67217 | 1704 | 1077 | 748 | 9200 | 748 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 9200 | 4.4 | |
| ONCOSIS | 8858 | 8557 | 5844 | 6821 | 5383 | 30883 | 5383 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 30883 | 4.4 | |
| ONCOSIS | 1480 | 1420 | 1078 | 1381 | 1489 | 8538 | 1489 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 8538 | 0.9 | |
| SHIGELLOSIS | 287 | 305 | 485 | 324 | 382 | 1783 | 382 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 1783 | 0.2 | |
| TENIASIS | 3 | 8 | 284 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0.0 | |
| TENIASIS | 3 | 8 | 284 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0 | 3 | 278 | 0.0 | |

* Los datos correspondientes a 1990 y 1991 del rubro de otras parasitosis intestinales se refiere a casos de Salmonelosis.
 FUENTE: Anuario Estadístico, 1988-1993. S.S. EPI-1-65/SSA. Dirección General de Epidemiología, México

Gráfica 7

ENFERMEDADES POR CARENCIA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN OAXACA, 1989-1993.



III.3.3 BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE APASZU Y SUS EFECTOS EN LA SALUD DE LOS OAXAQUEÑOS

Para determinar la población total atendida a través del programa en estudio, es necesario primeramente aclarar que los registros contables del programa impiden conocer el número real de población beneficiada, ya que en algunas localidades se realizaron tanto obras de agua potable como de alcantarillado y la población atendida se contabilizó en dos ocasiones, una por cada programa. Una vez aclarado esto, partiremos a analizar los efectos del programa con sus respectivas reservas.

Según se desprende del Cuadro 11, durante el periodo, los oaxaqueños beneficiarios del programa de agua potable fueron mayores que los de alcantarillado. Del total de beneficiados con el programa de **APASZU** los correspondientes a agua potable representaron el 74.8% (227 mil 500); mientras que los de alcantarillado el 25.2% (76 mil 824). Ello, acentuó la brecha de rezago entre los servicios de dotación de agua potable y drenaje en Oaxaca.

En el caso del programa de agua potable los beneficiarios se incrementaron año tras año a excepción de 1991, en que decrecieron en un 56.0%.

El comportamiento de los beneficiarios de alcantarillado fue irregular. Como en 1989 no se aplicó este programa no se registraron beneficiarios. En 1990, 1991 y 1992 presentó una tendencia a incrementarse, no así en 1993 que se redujo en un 4.3%, con respecto al año inmediato anterior.

La población beneficiada respecto al total de los habitantes de Oaxaca, tanto del programa de agua potable como de alcantarillado se incrementó. Sin embargo, mostró el siguiente comportamiento: en 1990 aumentó a 1.72% en 1991 disminuyó a 0.92% para volverse a incrementar en 1992 y 1993 con un 1.98% y un 3.74%.

La proporción de los beneficiarios presenta una tendencia creciente con respecto a la población total en Oaxaca. Sin embargo, las acciones desarrolladas por las autoridades gubernamentales para superar el rezago en la materia han sido insuficientes, pues año tras año la cifra de beneficiarios es menor que el crecimiento de la población, a excepción de 1993 en que lo superó en un 53.33%. Por lo tanto, el rezago en este rubro se ha ampliado, lo que podría agudizarse si se considera que los beneficiarios en algunos casos fueron cuantificados doblemente como ya se había explicado anteriormente.

La proporción de casos de enfermedades provocadas por la falta de servicio de agua potable y alcantarillado con respecto al total de la población, presentó una tendencia general a la baja: en 1989 fue de 5.51%; en 1990 fue de 5.31%; en 1991 es 3.57%; en 1992

de 4.89% y en 1993 de 4.83%; no obstante que la población presentó una tendencia creciente durante todo el periodo. En 1990 se incrementó 2.2%; para 1991, 1992 y 1993 se incrementó en un 2.5%. Aunque cabe aclarar que el crecimiento de la población de Oaxaca fue calculado.

Es decir, durante el periodo la recurrencia de enfermedades en términos generales decreció; pero la ampliación en el rezago en la dotación de los servicios que nos ocupan ha reducido los efectos en materia de salud. No obstante, el ritmo de crecimiento de los beneficiarios ha sido mayor que el de las enfermedades.

Si bien la ya referida doble contabilidad infla las cifras de los beneficiarios, en materia de salud esta doble contabilidad se traduce en un mayor impacto, pues la presencia en una comunidad de todas las acciones incluidas en el programa incide de manera más eficaz en la prevención de las enfermedades objeto de este estudio, no ocurriendo lo mismo si la población sólo contara con agua potable, por ejemplo.

Por otra parte, si se compara la inversión ejercida (Cuadro 7), durante el periodo, con la población atendida se esperaría encontrar una relación directamente proporcional. Sin embargo, ello no ocurre así, ya que como por ejemplo en 1990 (Cuadro 7A) a pesar de haberse incrementado la inversión en un 285.8% con respecto al año anterior los beneficiarios (Cuadro 11) sólo se incrementaron en un 30.9%. En 1991 la inversión se

incrementó en un 39.4% con respecto a 1990; mientras que los beneficiarios disminuyeron en un 45.5%. Ello, podría explicarse por la presencia de otros factores que inciden en los resultados. Entre éstos, cabe mencionar el tamaño y la dispersión de la población. Entre más habitantes cuenta una comunidad los beneficiarios de una obra serán mayores y viceversa: si Oaxaca es una entidad con poblaciones pequeñas y dispersas, la población atendida por obra será menor. Para demostrar lo anterior, he tomado un sólo caso de los tantos que se presentaron durante el periodo de estudio que ejemplifican este razonamiento. Para 1993, la construcción de un sistema de agua potable en la localidad de Santa María Cortijo del municipio del mismo nombre, requirió de 158 mil 865 nuevos pesos y benefició a 951 habitantes; mientras que la introducción de ese tipo de sistema en la localidad de Yoguela tuvo un costo de 364 mil 745 nuevos pesos y benefició a 661 habitantes, es decir, un costo mayor para un menor número de habitantes.

;

CUADRO 11
OAXACA
BENEFICIARIOS, ENFERMEDADES Y POBLACION TOTAL (1989-1993)

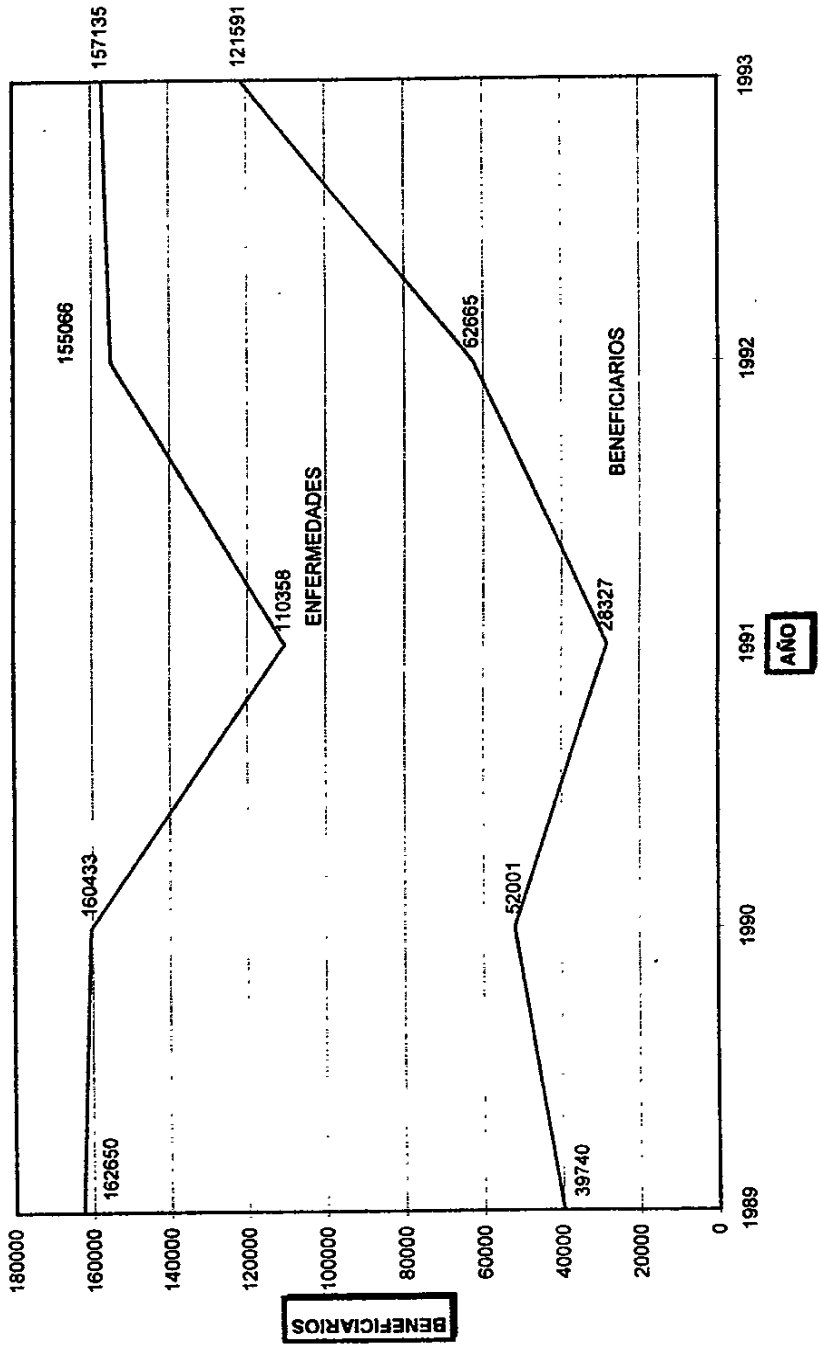
| | 1989 | | | 1990 | | | 1991 | | | 1992 | | | 1993 | | |
|------------------------|------------------------|-------|------------------------|-------|------------------------|---------|------------------------|-------|------------------------|-------|------------------------|---------|------------------------|-------|--|
| | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | BENEFI CIARIOS (%)* | (%)** | |
| AGUA POTABLE | 39740 | 100 | 44459 | 85.5 | 11.9 | 19571 | 89.1 | -36.0 | 31739 | 50.8 | 82.2 | 91991 | 75.7 | 189.8 | |
| ALCANTARILLADO | - | - | 7542 | 14.5 | - | 8756 | 30.9 | 16.1 | 30926 | 49.4 | 253.2 | 29800 | 24.3 | -4.3 | |
| TOTAL (i) | 39740 | - | 52001 | 30.9 | 30.9 | 28327 | - | -45.5 | 62865 | 121.2 | 121.591 | 121.2 | 121.591 | 94.0 | |
| ENFERMEDADES (a)*** | 162650 | | 160433 | | -1.4 | 110358 | | -31.2 | 155096 | | 40.5 | 157135 | | 1.3 | |
| POBLACION TOTAL (b) | 2954508 | | 3019560 | | 2.2 | 3095049 | | 2.5 | 3172425 | | 2.5 | 3251736 | | 2.5 | |
| Benef./pob.total (b/b) | 1.35 | | 1.72 | | | 0.92 | | | 1.98 | | | 3.74 | | | |
| Benef/enf. (b/a) | 24.43 | | 32.41 | | | 25.67 | | | 40.41 | | | 77.38 | | | |
| enf./pob.total (a/b) | 5.51 | | 5.31 | | | 3.57 | | | 4.89 | | | 4.83 | | | |

* Participación porcentual

** Incremento anual

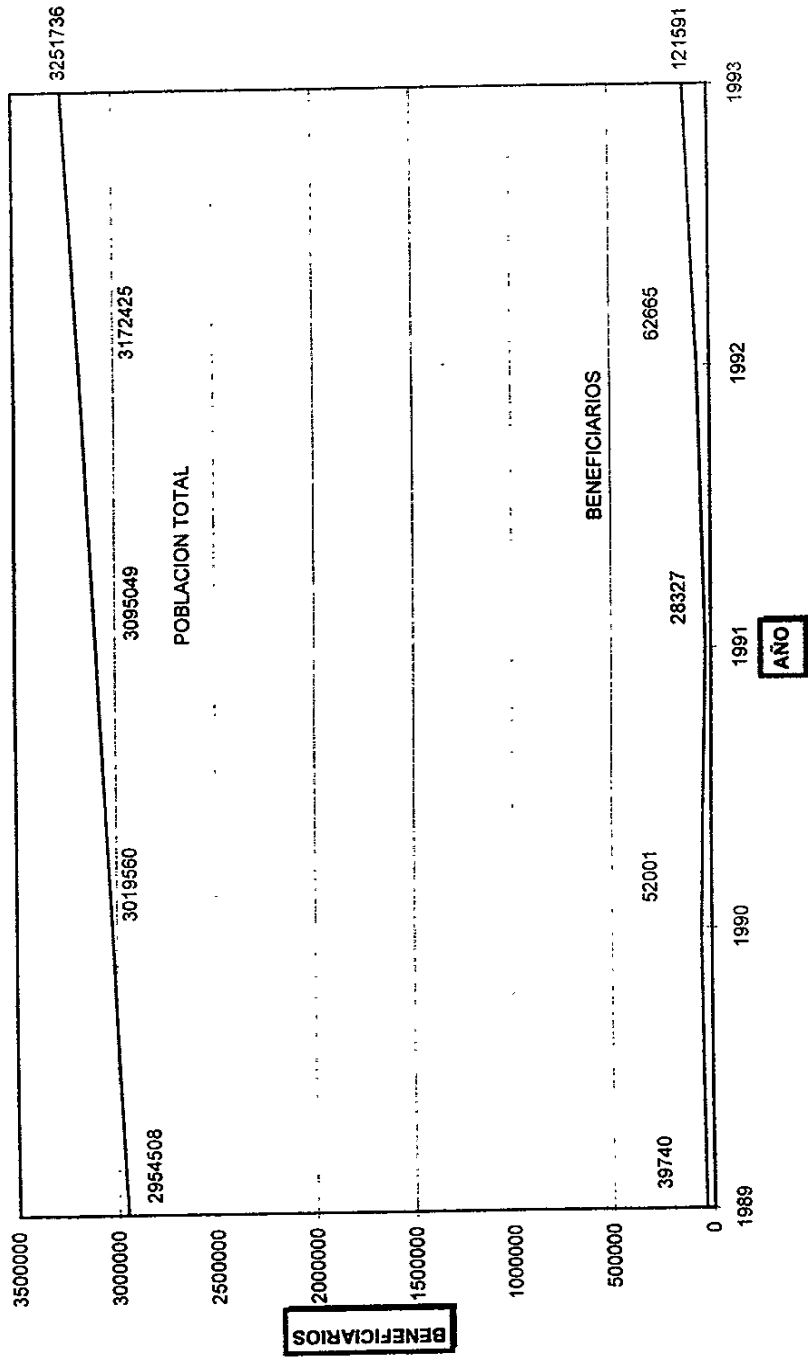
*** Enfermedades relacionadas con la falta de agua potable y alcantarillado.

EVOLUCION EN LA DOTACION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO Y DE LAS ENFERMEDADES OCASIONADAS POR LA CARENCIA DE ESTOS SERVICIOS, 1989-1993.

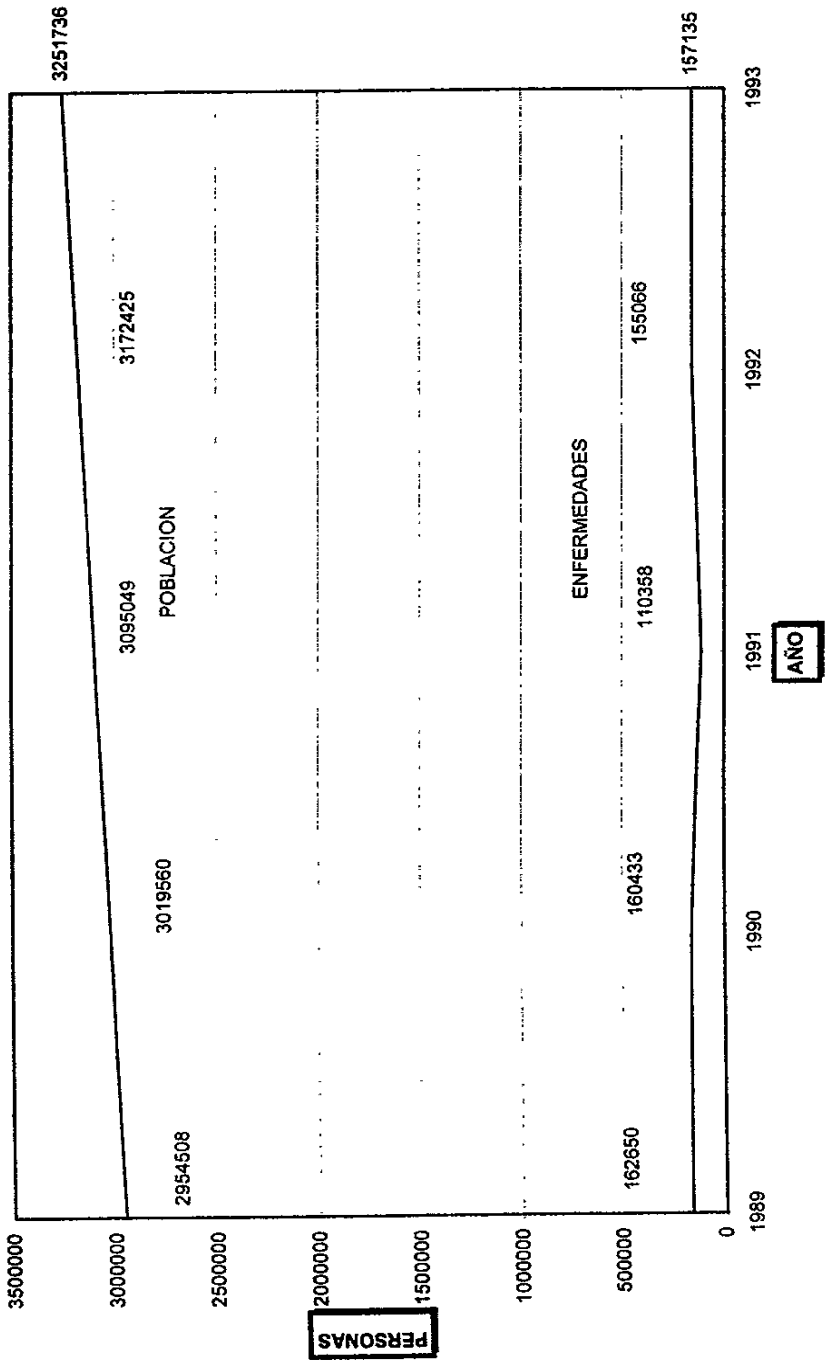


Gráfica 9
OAXACA

EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL Y DE LA DOTACION DE AGUA POTABLE Y
ALCANTARILLADO, 1989-1993.



**EVOLUCION DE LAS ENFERMEDADES OCASIONADAS POR LA FALTA DE AGUA P.Y
ALCANTARILLADO Y DE LA POBLACION TOTAL, 1989-1993.**



CONCLUSIONES

- La determinación sobre el grado de injerencia o no del Estado para resolver los problemas en el mercado capitalista, ha generado diversas corrientes ideológicas. A lo largo de la historia éstas han demostrado tener una funcionalidad en su momento y espacio.
- En México, la puesta en marcha del modelo del Nuevo Liberalismo como nueva alternativa de desarrollo económico para superar la crisis de los setenta y principios de los ochenta derivó en una crisis económica con una mayor desigualdad social y empobrecimiento de la economía nacional y una inestabilidad del mercado:

Los ricos se hicieron más ricos, el 10% de la población que en 1984 disponía del 33 % del ingreso total en 1994 contaba con el 39% de ese ingreso; mientras que el 30% de la población, la más pobre, presentó una reducción en su participación en el ingreso al pasar del 1.72% en 1984 a un 1.48% para 1994, en tanto que la participación del capital en el ingreso pasó del 48% al 57% del total.

La reducción del ingreso en los sectores más pobres de la población disminuyó aún más las posibilidades de cubrir sus necesidades básicas. Para 1994, México era más desigual que en 1981. El 30% de la población, la más pobre, -consumió un 14% de la

Conclusiones y Recomendaciones.

oferta de alimentos, en tanto que el 10% -la más rica- el 22%; y el 60% de la población consumió el 64% restante.

Al término del salinismo se estimó que alrededor de 22 millones de mexicanos vivían en condiciones de **pobreza extrema**, es decir, no disponían de una canasta alimentaria mínima.

El proceso de empobrecimiento y desigualdad en México fue acompañado de inestabilidades en los mercados. En el de mercancías y servicios presentó una tasa media de crecimiento de precios mayor del 55% anual, durante el periodo 1982-1995.

El mercado de divisas presentó una devaluación del peso mexicano. En 1981 el tipo de cambio era de 26 pesos por dólar y en la actualidad fluctúa entre los 8.6 nuevos pesos por dólar.

La producción agropecuaria cayó aún más que la economía mexicana en general con una situación campesina de miseria. Ello ha llevado al incremento de las importaciones de este tipo de productos.

La actividad industrial también no ha sido favorable, pues la capacidad productiva es inferior a la que presentó al inicio de la década anterior. La formación de capital en

Conclusiones y Recomendaciones.

la industria creció entre 1982 y 1995 menos de un 2% anual y los acervos industriales disminuyeron a razón de un 1.6% al año. Además, un número importante de industrias se encontraron en quiebra o con problemas financieros y baja competitividad.

El servicio de la banca y crédito se declaró en crisis. La banca mexicana presentó un deterioro en la calidad de sus activos, fuertes pasivos en moneda extranjera, una insuficiente capitalización y una baja rentabilidad, lo que ha llevado al gobierno a canalizar grandes cantidades de recursos financieros para salvar a los bancos de la quiebra.

En cuanto a los intentos de sanear las finanzas públicas, reducir la presencia del Estado en la economía nacional y lograr una mayor eficiencia y honestidad en el manejo de empresas, la política económica salinista tampoco obtuvo los resultados deseados, ya que el programa de recorte al gasto público combinado con incremento de precios y de las tarifas del sector público (pero no en reforma tributaria), produjo una reducción del déficit presupuestal sin precedente.

El redimensionamiento del tamaño del Estado del periodo salinista dado principalmente a través de la privatización de empresas dio como resultado el despido de miles de burócratas y trabajadores de empresas paraestatales privatizadas que

Conclusiones y Recomendaciones.

resultaron en quiebra. La participación en el ingreso nacional de los asalariados pasó del 42% registrado en 1982, al 30% en 1995.

La privatización de empresas puso de relieve la incapacidad financiera del estado para canalizar recursos suficientes a la política social.

Los esfuerzos gubernamentales anunciados por la política salinista para reducir la desigualdad social no cumplió con su objetivo ya que el gasto público destinado al desarrollo social se redujo del 9.1% en 1982 al 8.7% en 1994.

Asimismo, la privatización conllevó a prácticas monopólicas de actividades estratégicas en contraposición a la desregulación económica y a su Ley Antimonopolio creada en 1992 exprofeso.

La eliminación de la participación del Estado fue más allá de las actividades no estratégicas del país y debilitó la soberanía nacional, contrariamente a lo propuesto en el PND, al incluir la venta de empresas como Pemex, la banca; Mexicana de Aviación, Minera Cananea, Real del Monte y Teléfonos de México, las cuales no sólo son un patrimonio económico sino histórico.

Conclusiones y Recomendaciones.

La Reforma Económica del Nuevo Liberalismo Social manejó, además del tipo cambiario, un pacto entre representantes de los diversos sectores del país con la finalidad de cumplir con la meta de lograr estabilidad en los precios, lo que representó en realidad la pérdida de la capacidad adquisitiva de los mexicanos. Durante el periodo 1982-1995 perdió cerca del 70% de su poder adquisitivo.

La transformación del Estado Benefactor en uno Social priorizó el apoyo hacia aquellas comunidades con capacidad de endeudamiento.

En cuanto al ámbito exterior, la apertura comercial galopante e indiscriminada dio como consecuencia un déficit comercial que se acentuó por la rigidez de la política cambiaria que, contrariamente a lo que se esperaba, redujo los niveles de competitividad de la economía mexicana, del ahorro privado y provocó la desacumulación de reservas internacionales.

De 1981 a 1995 la deuda externa significó una enorme carga financiera. Para 1981 la deuda externa representó el 39% del PIB; mientras que para 1995 el 50%.

Si bien la apertura comercial aumentó la eficiencia y la productividad de la planta productiva y de las exportaciones en algunas ramas de la actividad económica, sus exportaciones se incrementaron pero en menor medida que sus importaciones, tal fue

Conclusiones y Recomendaciones.

el caso de la industria automotriz que en 1989 exportó 3 mil 804 millones de dólares y 9 mil 198 millones en 1994; mientras que importó 2 mil 373 millones y 11 mil 471 millones, respectivamente. Otras empresas desaparecieron o quebraron al no ser competitivas con las mercancías importadas.

Durante el sexenio salinista la actividad que más creció fue la maquiladora, lo que fue producto del bajo nivel del salario en el país, y no por incremento de la productividad y competitividad. Aún así, el valor en las exportaciones de maquila ha crecido más rápido que sus insumos importados.

En pocas palabras, las reformas estructurales en México emprendidas no han dado los resultados de estabilidad, crecimiento y bienestar esperados. La caída de la actividad económica, a partir de 1992, agudizó los problemas de generación de empleos estables y bien remunerados.

- La accidentada geografía del estado de Oaxaca, así como los asentamientos humanos en las serranías y lo disperso de la población en la entidad, constituyen factores que han dejado a un importante volumen de habitantes al margen del goce de bienes y servicios necesarios para una vida decorosa, entre ellos el caso de la dotación de agua potable y alcantarillado, los cuales constituyen un componente importante en el cálculo de los índices de marginación.

- Oaxaca es una de las entidades del país con más elevado índice de marginación, que la ubica en el 2o. lugar a escala nacional, sólo superada por Chiapas y en materia de agua potable y alcantarillado Oaxaca es uno de los estados con mayor rezago en el ámbito nacional.
- A pesar de que el estado que nos ocupa es uno de los de mayor rezago en esos rubros, la atención otorgada por las autoridades gubernamentales, lo ubicaron en el 15° lugar en cuanto a inversión canalizada con respecto al resto del país; en lugar de ocupar los primeros sitios en atención, si se hubiese manejado conforme lo establecido por el Pronasol de dar prioridad en atención a los sectores más rezagados.
- No obstante que el programa de APASZU concibe de manera integral la realización de obras y acciones en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento como un medio para resolver el abastecimiento de agua potable, la descarga y el saneamiento de las aguas residuales de un centro de población en la práctica cada uno de estos aspectos son manejados como independientes y en diferentes tiempos.
- Así, durante el periodo en estudio el programa de APASZU priorizó la canalización de recursos para la ejecución de sistemas de agua potable con una asignación del 80.2% y el 19.8% restante a alcantarillado, dejando fuera el saneamiento; siendo que para 1990

Fuentes de Información

Oaxaca presentaba un mayor rezago en la atención a obras de alcantarillado que de agua potable.

- Por otra parte, y a pesar de que en su nominación el APASZU enfatiza la atención a zonas urbanas, en Oaxaca se realizaron mayores esfuerzos por atender las zonas rurales tanto en materia de agua potable como alcantarillado, pues durante el periodo de estudio le fueron asignados el 67.3% de recursos; mientras que hacia las urbanas un 32.7% del total.
- Asimismo, tanto para el programa de agua potable como de alcantarillado se canalizaron, durante el periodo de estudio, mayores recursos a la modalidad construcción, seguida de la rehabilitación, la ampliación y la consolidación con un 52.1%, 26.5%, 17.8 y 3.6%, respectivamente.
- La cifra de la población total atendida por el programa en estudio no es la real, ya que en algunas localidades se realizaron tanto obras de agua potable como de alcantarillado y la población atendida se contabilizó en dos ocasiones, una por cada programa, y no se cuenta con el desglose necesario para precisar estos casos.
- En Oaxaca los beneficiarios en el rubro de agua potable fueron mayores que los de alcantarillado, pues aquellos representaron el 74.8% (227 mil 500); mientras que los de

alcantarillado el 25.2% (76 mil 824). Ello, acentuó la brecha de rezago entre los servicios de dotación de agua potable y drenaje en Oaxaca.

- La población beneficiada respecto al total de los habitantes de Oaxaca, tanto del programa de agua potable como de alcantarillado, en términos relativos se incrementó. La proporción de los beneficiarios presenta una tendencia creciente con respecto a la población total en Oaxaca. Sin embargo, las acciones desarrolladas por las autoridades gubernamentales para superar el rezago en agua potable y alcantarillado han sido insuficientes, pues año tras año la cifra de beneficiarios es menor que el crecimiento de la población, a excepción de 1993 en que lo superó en un 53.33%. Por lo tanto, el rezago en este rubro se ha ampliado, lo que podría agudizarse si se considera que los beneficiarios en algunos casos fueron cuantificados doblemente como ya se había explicado anteriormente.
- El número de enfermedades provocadas por la falta de servicio de agua potable y alcantarillado, con respecto al total de la población, presentó una tendencia general a la baja aún cuando la población mantuvo una tendencia creciente durante todo el periodo. En este punto cabe señalar, que si bien la ya referida doble contabilidad infla las cifras de los beneficiarios -(que repercute en las enfermedades)-, en materia de salud esta doble contabilidad se traduce en un mayor impacto en el caso en que una comunidad cuente con todas las obras incluidas en el programa, pues ello incide de manera más

eficaz en la prevención de las enfermedades objeto de este estudio, no ocurriendo lo mismo si la población sólo contara con agua potable, como fue el caso de muchas comunidades después del término del sexenio salinista. Ello, podría explicar que el ritmo de crecimiento de los beneficiarios ha sido mayor que el de las enfermedades.

- La inversión ejercida no guarda una relación directamente proporcional con la población atendida y por consecuencia con la recurrencia de enfermedades. Por lo que no necesariamente a una mayor inversión le corresponde un incremento en los beneficiarios, pues ello depende del número de habitantes a los cuales se dirige la obra.
- No obstante la relación que guarda la existencia de los programas de agua potable y alcantarillado con la salud del individuo, el programa **APASZU** no es tratado por la política gubernamental como un instrumento ex profeso para contribuir al mejoramiento de la salud del individuo.
- El hecho de que por un lado el programa **APASZU** establece que aquella comunidad carente de un organismo operador descentralizado municipal o estatal o bien que los municipios con un índice de marginación alta no serán incluidos en el programa, permite afirmar que es un programa diferencial que condiciona la aplicación de los recursos a algunas zonas marginadas, lo que contradice al objetivo principal del *Pronasol*, el combate a la **pobreza extrema**.

RECOMENDACIONES

- Dada la relación estrecha de la salud con el APASZU sería recomendable la utilización expofesa del programa como un instrumento para mejorar la salud del individuo. Bajo esta óptica, las estadísticas de enfermedades por carencia de agua potable y alcantarillado, debieron constituir criterios de priorización de aplicación del programa de APASZU en el plano nacional para incluir a aquellas comunidades con mayor incidencia en este tipo de enfermedades.
- El papel complementario que juegan los servicios de agua potable y alcantarillado, obligaría a pensar en un mecanismo de programación-presupuestación que permitiera la ejecución casi paralela de ambos servicios en una misma comunidad, pues la existencia de un sistema de agua potable sin drenaje, aunque sea por un lapso de un año de diferencia, reduce los efectos en materia de salud por lo que sería recomendable incluir en el mismo ejercicio las obras y acciones necesarias para la ejecución de ambos proyectos.
- A fin de medir los verdaderos alcances del programa, sería recomendable que para nuevos ejercicios se especifique la población realmente atendida, con la finalidad de evitar una doble contabilización de los beneficiarios y conocer el verdadero impacto del programa.

- Para superar la contradicción entre el APASZU y el *Pronasol* en cuanto a la atención prioritaria a aquellas comunidades con mayores rezagos; en el caso de agua potable y alcantarillado las zonas con rezagos en la materia deberían recibir atención sin condicionarlas como predica el APASZU. En este sentido, y en apego a la autonomía del municipio establecida en el artículo 115 constitucional y contemplada en el APASZU se recomendaría buscar el establecimiento de organismo autónomo financiera y administrativamente con el incremento de tarifas de agua a sus comunidades con mayor capacidad de ingreso y la exención de las marginadas. De esta manera, se autofinanciaría este tipo de programas, transfiriendo de paso recursos mediante el cobro a comunidades con capacidad de pago hacia las marginadas, de modo que en su conjunto, se vería beneficiado por sus externalidades positivas, particularmente en materia de salud.
- En la presente administración (1994-2000) con la desaparición del APASZU como tal, la ejecución de obras de agua potable y alcantarillado es operada como programas independientes, no integrales, lo que reduce, aún más la posibilidad de constituirse en un instrumento que repercuta positivamente en el medio ambiente y en la salud del individuo.

Fuentes de Información

- **Por otra parte, sería recomendable que las autoridades intensifiquen sus acciones en la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y consolidación como un proyecto integral de tal forma que rebase el ritmo de crecimiento poblacional y con ello además de rebatir los rezagos en este rubro coadyuvaría al mejoramiento de la salud del individuo.**

FUENTES DE INFORMACION

Banco Nacional de México, *México Social, 1990-1991*. México.

Centro Nacional de estudios municipales. *Centro Estatal de estudios municipales, 1988*. México.

Cibotti Ricardo y Sierra Enrique. El sector público en la planificación del Desarrollo. Edit. Siglo XXI, 1992, México.

Consejo Nacional de Población (CONAPO).-*Evolución de las Ciudades de México, 1900-1990, 1994*, México.

Conapo.- Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación municipal, 1990, México.

Conapo.- *Medición de la Marginación en México, 1990*. México.

Diccionario de Enfermedades. Edit. Pax-Mex, México, 1990.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI),
División de las Entidades Federativas, *XI Censo General de
Población y Vivienda 1990*, México, 1992.

INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Estado de
Oaxaca, México, 1991.

INEGI, Gobierno del estado de Oaxaca, *Anuario Estadístico del estado
de Oaxaca, 1989-1993*, México.

Poder Ejecutivo Federal.- *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*,
México, 1989.

Samuelson Paul A. y William D. Nordhaus.- *Economía*. Edit. McGraw
Hill, México, 1995.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). *Manual Unico de Operación: Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), 1993.*

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). *Manual Unico de Operación: Pronasol. Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, 1993.*

Sedesol.- *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, México.*

Sedesol.- *Convevio Unico de Desarrollo.- Manual Unico de Operación, 1995, Ramo XXVI. Solidaridad y Desarrollo Regional.*

Sedesol, *Hechos en Solidaridad, 1989-1994, México.*

Secretaría General de Gobierno, Diario Oficial de la Federación.

*Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos,
1992.*

Secretaría de Salud.- *Anuario Estadístico, 1989-1993, México.*

Tello Carlos. *Revista Nexos*, número 223, julio de 1996.

Tobin James. *Uno de los brindis a la salud de la mano invisible.* Nueva
Economía, *Revista de Economía Política*, noviembre
1992-enero 1993, n°1. Edit. Cambio XXI. Fundación
Mexicana.

Villarreal René. *La economía del Liberalismo Social Mexicano.* Nueva
Economía, *Revista de Economía Política*, noviembre
1992-enero 1993, n° 1. Edit. Cambio XXI. Fundación
Mexicana.

Fuentes de Información

Villarreal René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la Era del Capitalismo Posmoderno*. Edit. Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Villarreal René. *Un Proyecto Propio: El Liberalismo Social*, Revista Examen, número 54, noviembre de 1993.