



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“El desarrollo económico en Oaxaca. Una perspectiva histórica desde la
propuesta de desarrollo de Amartya Sen”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ECONOMÍA.**

**PRESENTA:
RÍOS CRUZ LUZ**

**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. TERESA AGUIRRE COVARRUBIAS
FACULTAD DE ECONOMÍA**

CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO DE 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Marco Conceptual.	4
1.1 Perspectiva de desarrollo en el modelo económico neoliberal.	6
1.2 Crítica al modelo económico neoliberal.	16
1.3 Calidad de vida.	19
1.3.1 Libre autodeterminación de las comunidades.	25
1.4 Política de gasto público como instrumento potencial de desarrollo.....	30
1.5 Conclusiones.....	32
Capítulo II. Impacto de los modelos económicos en la estructura productiva y social de Oaxaca.	37
2.1 Ubicación geográfica, política, económica y social.....	37
2.2 Modelos económicos y evolución de la estructura productiva de Oaxaca.	41
2.2.1 Modernización capitalista: 1934-1940.....	41
2.2.3. El modelo de industrialización: 1941-1954.....	45
2.2.4. Desarrollo estabilizador: 1954-1970.....	51
2.3. Conclusiones.....	67
Capítulo. III. Oaxaca bajo la economía de libre mercado.	71
3.1. Modelo económico neoliberal en México.	71
3.2 Gobernanza y política de gasto publico 1982-2014.....	92
3.2.1. Oaxaca entre 1980-1986.	93
3.2.2. 1986-1992.....	94
3.2.3 1992-1998.....	96
3.2.4 1998-2004.....	102
3.2.5 Coalición Unidos por la Paz y el Progreso: 2010-2016.	108
3.3 Conclusiones.....	114
Capítulo IV. Resultados de la intervención estatal en la estructura productiva, calidad de vida y propuesta.....	120
4.1. Crecimiento económico.....	120
4.2. Calidad de vida.	142
4.2.1 Distribución del ingreso.....	149
4.2.2 Salud.	152
4.2.3 Educación.	153

4.2.4. Servicios básicos y vivienda.	159
4.3 La estrategia de desarrollo y participación política en una sociedad diversa culturalmente.....	162
Conclusiones.	177
.	
Bibliografía	

Introducción

Gobiernos van, gobiernos vienen ya sea bajo la autarquía o el sistema de producción de capitalista, pero por alguna razón Oaxaca no ha podido beneficiarse del modelo económico en turno ni mucho menos del sistema político, al menos no en el mismo grado que las demás entidades federativas que integran la República Mexicana. A pesar de que fue una de las primeras zonas que ocuparon los pobladores de América (9,500-1,500 antes de Cristo), quienes con el paso del tiempo estos se convirtieron en los pueblos mesoamericanos y que en 1521 d. Cristo con la conquista de España viven 300 años de colonia.

Esta dominación formalmente culminó con la Independencia de nuestro país en 1810, para 1824 esta región se convirtió en un Estado; sin embargo, esto no impidió la reproducción del sistema político, económico y de segregación social impuesto durante la colonia; ejemplo de ello es que desde 1847 a la fecha numerosos gobernantes han estado vinculados a la élite económica estatal.

Independientemente del conflicto de interés, en pleno 2016 después de 80 años de monopartidismo y de un sexenio de alternancia democrática no se percibe un impacto positivo en la estructura productiva y en la calidad de vida de la población; si bien el gobierno no es 100% responsable del subdesarrollo, sus decisiones influyen en los resultados alcanzados.

Para entender este subdesarrollo basta recordar que con la crisis de 1982 en México comenzó la reorientación del modelo de producción, de uno industrial y dirigido al mercado interno, hacia uno de corte neoliberal; esta estrategia ha sido poco benéfica para México, así lo muestran sus indicadores de desarrollo económico y humano, ahora si profundizamos entre las entidades federativas hallaremos enormes brechas. Pero ¿Qué explica este desarrollo desigual si nuestro país posee una gran riqueza en cultura y recursos naturales?

Consideramos que el camino hacia la globalización e impulsada por una economía de libre mercado no ha estado guiada por una propuesta integral, sostenida y con equidad. Por ello es necesario que el Estado impulse la actividad económica y el

bienestar poblacional aprovechando su riqueza a través de una política de gasto público incluyente; basada en estudios de caso por entidad federativa que den cuenta de las potencialidades y retos que estas enfrentan, aunque hay estudios oficiales, se requieren los de tipo independientes que en la actualidad son escasos.

Dado que las entidades tienen rasgos que las diferencian y bajo el supuesto de que toda estrategia de desarrollo para que sea exitosa debe considerar las circunstancias generales y las particularidades de la comunidad, así como las demandas que sus poblaciones plantean; idea que si bien está presente en el discurso político no es tomado con seriedad; esta incongruencia nos obliga a prestarle atención y será el tema de estudio en la presente tesis.

Nuestra investigación tiene la siguiente hipótesis: con base en el enfoque de capacidades de Amartya Sen se expresa que Oaxaca bajo el modelo de industrialización por la vía de sustitución de importaciones y de exportaciones no ha logrado un desarrollo; prueba de ello es que hasta el momento tiene una estructura productiva que si bien sostiene en el sector terciario, este es incapaz de dinamizar la economía ya que no genera productos de alto valor agregado; con un sistema agrícola de autoconsumo y sin una industria consolidada.

Además, siguiendo la perspectiva de Sen la población de Oaxaca no goza de calidad de vida digna, sino todo lo contrario, lidera los niveles de pobreza y de desigualdad, así lo indican los estudios de bienestar, en consecuencia los derechos de las y los Oaxaqueños no se han garantizado.

Hipótesis que será demostrada a lo largo de cuatro capítulos: marco teórico, marco histórico de los modelos económicos y su vinculación con la estructura productiva de Oaxaca, análisis de la intervención estatal bajo la economía de libre mercado, resultados de esta participación y conclusiones. Apartados que serán abordados de la siguiente manera:

En el capítulo I se explicará el modelo económico neoliberal, su perspectiva de desarrollo económico y deficiencias, esto nos dará las bases para abordar la

propuesta de Amartya Sen, quien define al desarrollo como la expansión de libertades, derechos y capacidades -de agencia y agente-, noción que es resultado de un análisis filosófico, político, jurídico, social, económico y cultural; este último elemento nos conduce a estudiar el derecho a la libre auto determinación de los pueblos originarios y cómo se vincula con su capacidad de agencia.

En el capítulo II primero se abordará el contexto geográfico, político, económico y social de Oaxaca; posteriormente, se analizará el impacto de los modelos económicos en su estructura productiva y en el bienestar de su población, aplicados desde la modernización capitalista (1934) hasta el proceso de industrialización (1982).

Bajo el capítulo III se explicará la incorporación del modelo económico neoliberal en nuestro país y su repercusión en Oaxaca, poniendo especial atención a la estrategia de desarrollo del ejecutivo estatal y su forma de financiamiento.

Por último, en el capítulo IV se analizarán los resultados que ha generado la gestión estatal, a través de la medición de la tasa de crecimiento económico y el bienestar de la población, esto nos permitirá comprender: porque la zona en estudio se encuentra rezagada en todos los indicadores de desarrollo respecto del nivel nacional, a que se debe que dentro de la entidad hay unas zonas más desarrolladas que otras; porque no se impulsó la industrialización, pero si la expulsión de mano de obra del campo a la ciudad; y cuál ha sido la visión de los gobernantes a corto plazo.

Respuestas que serán la base para elaborar las recomendaciones y conclusiones. En síntesis el presente trabajo es novedoso porque estudia el efecto de la intervención gubernamental en el desarrollo de Oaxaca a través de la política de gasto público, sus errores y aciertos; busca demostrar que no es la diversidad cultural la que fomenta el atraso sino la falta de una propuesta de desarrollo a mediano plazo o transexenal --la ausencia de esta es una de las razones por la que persiste el subdesarrollo-- que genere oportunidades para que las personas decidan cómo vivir, expandir sus libertades, ejercer sus capacidades y sus derechos, no basta con el reconocimiento de estos sino que hay que garantizar su realización.

Capítulo I. Marco Conceptual.

En este apartado primero se explicará la concepción de desarrollo económico, la perspectiva que adoptó el modelo económico neoliberal y sus deficiencias; enseguida se abordará la propuesta de desarrollo de Sen; en tercer lugar se analizará el impacto de la diversidad cultural en el desarrollo y finalmente como el gasto público puede financiarla.

El desarrollo económico es el eje de la política económica y desde 1940 se convirtió en objeto de estudio de la *economía del desarrollo*; comprende el crecimiento y distribución de la producción, las transformaciones en la estructura productiva, innovación tecnológica, instituciones, relaciones socio-políticas, cultura y sociedad. De acuerdo con el criterio de temporalidad, hasta el momento las teorías que sobre el desarrollo se han formulado se clasifican en tres grupos que son:

Primera generación tuvo lugar de 1950 a 1980; su fundamento se encuentra en la economía clásica de reproducción, síntesis neoclásica y en el keynesianismo; impulsada por el éxito de las economías de Occidente; bajo el contexto de un estado activo donde la inversión productiva determina el ahorro¹ y el crecimiento económico, este último se genera cuando se aplican políticas económicas adecuadas para elevar la inversión e industrializarse, este proceso lógico de acumulación del capital se esperaba condujera al desarrollo de manera natural.

Además, supone que las fallas de mercado forjan países subdesarrollados, que se expresa en un equilibrio de bajo ingreso y para salir de dicho estatus se necesita que el gobierno diseñe y financie una estrategia de desarrollo industrial, de crecimiento diversificado, como por ejemplo el modelo de sustitución de importaciones que buscó expandir el mercado interno descuidando las exportaciones y cuando quiso transitar a la etapa de sustitución de bienes intermedios y durables se generaron desequilibrios en la estructura productiva y financiera.²

¹ Esta fue la innovación keynesiana, por ello la inversión del estado podía generar empleo y demanda efectiva y con ello aumentar el nivel de crecimiento y ahorro social.

² Cfr. Zermeño, Felipe. *Lecciones de desarrollo económico*. Plaza y Valdés. México. 2004. P.180.

Segunda generación. Esta corriente surgió en 1970 con el propósito de arreglar los problemas que aquejaban a la economía y que el grupo anterior no pudo hacer, siguiendo la tradición clásica y neoclásica concluye que el fracaso se debió a las fallas gubernamentales y la solución era aplicar políticas de ajuste macroeconómicas, de igualación de precios relativos, privatización y apertura económica.

Esto forjaría la expansión del capital y el progreso; dicha propuesta fue rápidamente aceptada por instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) etc. Y condujo al proyecto del Consenso de Washington (1989); pero entra en declive dado el escaso éxito de sus recomendaciones propiciando el nacimiento de la tercera generación.

Tercera generación. Data de 1990 a la actualidad, y en ella se sitúan investigadores como Amartya Sen, Joseph Stiglitz y Tirole; su meta es crear en los países subdesarrollados condiciones similares a la de los desarrollados; considera que el ahorro no se traduce necesariamente en inversión, ni que precios relativos y apertura económica son la palanca del progreso, sino que el equilibrio económico puede generar crecimiento desigual y explica el desarrollo con base en la incertidumbre, arreglos institucionales, el papel que juegan las instituciones y el sistema político.³

De esta forma hay un cambio conceptual del pensamiento sobre el desarrollo en el terreno filosófico, cultural e histórico. Es importante expresar que estas construcciones teóricas tienen como marco de referencia el sistema de producción capitalista y bajo el principio de libertad económica ha incitado la discusión sobre la intervención del Estado en el mercado, que en el siglo XX se tradujo en dos utopías: economía de libre mercado y planificación económica.

La primera se caracteriza por la libre competencia, el sistema se regula por la interacción de los intereses individuales que maximizan la utilización de los recursos y movidos por la mano invisible generan el bien común; la segunda emplea los recursos

³ Cfr. Obregón, Carlos. *Teorías del desarrollo económico*. Pensamiento Universitario Iberoamericano. México. 2008. Pp. 117, 164 y 180.

económicos poniendo más énfasis en el interés de la sociedad exige una mayor participación del Estado en la economía y en el desarrollo científico técnico.

Estas utopías dieron lugar a numerosos modelos de crecimiento, en América Latina, a partir del predominio del capitalismo, se pueden distinguir el modelo primario exportador y el de industrialización (sustitución de importaciones y exportaciones). El primero predomina en México de 1870 a 1910; mientras, que el segundo de 1940 a 1982, como en casi toda América Latina fue adoptado por los Estados-Nación acorde a sus condiciones histórico-sociales.

Ambos coincidieron en los siguientes elementos: Estado sólido y eficiente que incita el desarrollo, comunicación entre los participantes, grandes transformaciones en el momento oportuno y modernización de la estructura agrícola (ya que impulsa al sector industrial y al mercado nacional).

Durante esa etapa los países del sureste asiático comenzaron un proceso similar, incluyendo a Japón en la posguerra; algunas economías tuvieron éxito, en cambio México a pesar de que aplico ambos modelos, no alcanzo el desarrollo y bajo la actual estrategia neoliberal no se ve una salida, pero para entender este estancamiento a continuación se explicara la base teórica del modelo económico vigente.

1.1 Perspectiva de desarrollo en el modelo económico neoliberal.

El modelo económico neoliberal (MEN) es resultado de una corriente histórica-ideológica con contenido filosófico propio de alcance universal llamado neoliberalismo económico y que retoma el concepto clásico de libertad desarrollado en el siglo XVIII por el economista y filósofo escocés Adam Smith.

Smith en su obra de 1776 intitulada *una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* expresa que la libertad económica existe si y solo si hay libertad personal, propiedad privada e iniciativa individual para lograr sus propios fines; la suma de los beneficios personales genera la de la sociedad toda vez que hay una *mano invisible* que ajusta oferta y demanda de bienes y servicios haciendo posible lograr la máxima utilidad con un presupuesto dado.

En consecuencia el Estado no tiene que intervenir en la economía, su participación deberá orientarse a realizar actividades que no interesen al sector privado (por no ser lucrativo o por su alto costo como infraestructura) y diseñe instituciones públicas que faciliten el comercio, brinden educación, justicia y de defensa nacional.⁴ Pero, ni esa mano invisible ni la política de *laissez faire, laissez passer* garantizo el funcionamiento del sistema de producción capitalista durante el siglo XIX y parte del XX ya que si bien hubo crecimiento económico, la desigual distribución de la riqueza y del ingreso junto con las sucesivas crisis condujo a la Gran Depresión en 1930.

Frente a esto, en 1936 John Maynard Keynes estableció en su obra *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*, que para la sobrevivencia del capitalismo, de la humanidad y de la libertad a corto plazo se requiere de la participación estatal en la economía a través de una política fiscal expansionista que mantenga la propensión a consumir, una política bancaria que fije la tasa de interés, un programa de pleno empleo en el que se defina el volumen total de producción y una política de gasto público que complemente la inversión productiva del sector privado.⁵

Estas ideas Keynesianas fueron rápidamente incorporadas en la política económica de varios países dando lugar al *Estado de bienestar* (1940-1970), pero en la década de los setenta las recesiones retornaron, expresadas en estancamiento con inflación, por lo que su eficacia fue puesta en duda por los opositores, quienes endurecieron sus críticas enarbolando que este hecho reivindicaba el liberalismo económico clásico, el cual nunca fue eliminado sino que espero la oportunidad para renacer bajo una nueva doctrina económica, conocida como neoliberalismo.

Neoliberalismo que tiene como objetivo incorporar a las economías nacionales y regionales al nuevo proceso de globalización; mediante la libre circulación de capital y mercancías, la política económica que aplique el Estado permita a los individuos y/o iniciativa privada decidir y actuar con plena libertad, impulse la economía de libre

⁴ Cfr. Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. 2ª ed. 19ª reimp. FCE. México. 2014. Pp. 614 y 639.

⁵ Cfr. Keynes, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. 4ª reimpression. FCE. México. 2013. Pp. 349 y 356.

mercado por medio de la desregulación, resuelva los desajustes macroeconómicos y genere crecimiento económico, conservando el equilibrio comercial y financiero.

Los promotores y opositores del modelo frecuentemente lo vinculan con la economía neoclásica, pero este último es resultado de varias líneas de investigación realizadas entre 1870 y 1930 donde se encuentra la economía del bienestar de Francis Edgeworth, Arthur Pigou y Vilfredo Pareto (estos retomaron de la escuela económica clásica la propuesta utilitarista de Jeremy Bentham en 1789, Mills, Jevons y Menger), las teorías: del capital (Eugen von Böhm-Bawerk), equilibrio parcial (Alfred Marshall) y la general (de León Walras, que fue la base para el modelos de equilibrio general Arrow-Debreu y del dinero desarrollada en la Universidad de Cambridge Inglaterra y en Estados Unidos de Norteamérica).

Por lo tanto, el modelo no es resultado final de esta doctrina, sino que se apoya en los siguientes supuestos:

- Acepta la teoría del equilibrio general por lo que promueve un Estado mínimo donde el gobierno se ocupe de controlar la oferta monetaria para que este se traduzca en estabilidad de precios a corto plazo.
- Competitividad, impulsada por el aumento de la productividad.
- Precios relativos alineados como el mejor mecanismo para la asignación eficiente de los recursos.
- El utilitarismo es la base para medir el bienestar social y equilibrio económico.
- La eficiencia de las políticas de compensación recomendadas por Kaldor y Hicks.
- El desarrollo es un proceso natural de la lógica acumulación del capital, de la libre elección individual que forja equilibrio, creatividad y progreso; tiene lugar siempre y cuando se den las condiciones microeconómicas pertinentes.

Este neoliberalismo económico se encargó de conquistar desde fines de los años setenta el ámbito académico y educativo, fortaleciendo su presencia en instituciones de gran prestigio como Hoover Institution, la universidad de Stanford y de Chicago; en esa línea en 1974 se entrega a Friedrich August von Hayek el premio nobel de Economía y en 1976 a Milton Friedman, personajes que simpatizaban con el libre mercado.

Una vez consolidada dicha ideología, en 1980, comenzó su aplicación en dos etapas: primero fue adoptado por los gobiernos de economías desarrolladas, Margaret Thatcher (1979) en Inglaterra, Ronald Reagan (1980) en EEUU y Helmut Kohl de la República Federal Alemana (1982); estos al considerar que el Estado con su intervención había afectado a la economía lo acogieron como el eje de la política económica, por lo que era mejor que el mercado se autorregulara y se dedicaron a privatizar las empresas estatales; combatir la inflación; proteger la propiedad privada y la familia; así como reducir: el poder sindical, impuestos, salarios y gasto público.

Posteriormente, estos países lo impulsaron en las economías subdesarrolladas que padecían una crisis de deuda externa y que requerían refinanciamiento, a través de las cartas de intención firmadas con el FMI como Filipinas, Nigeria, Latinoamérica y en las naciones ex socialistas de Europa oriental, tras la caída del muro de Berlín en 1989.

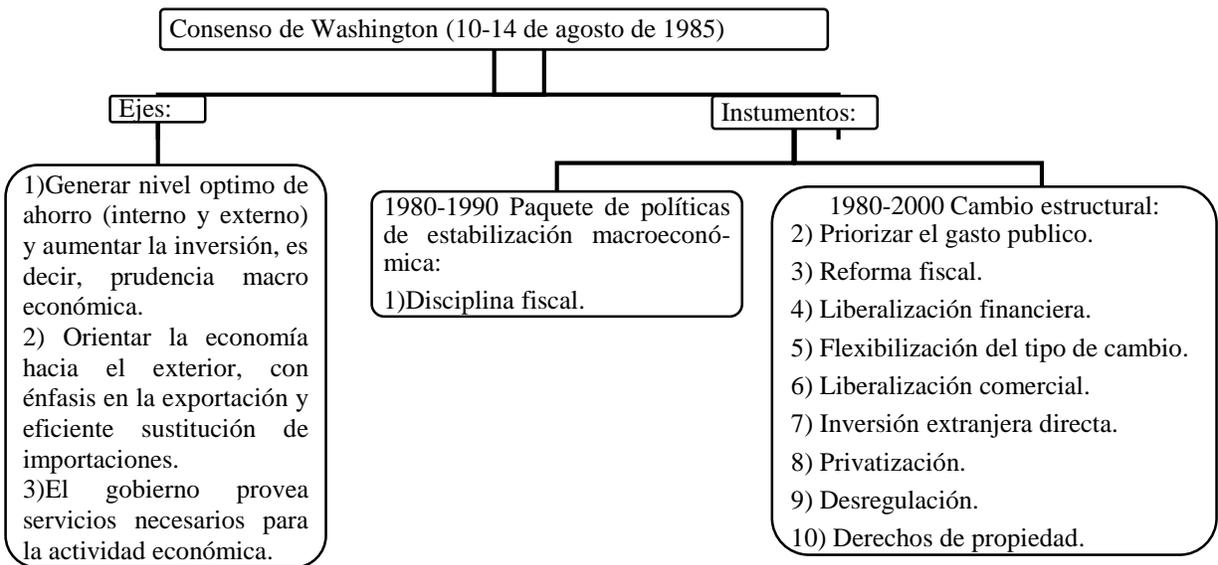
En relación al pasivo de América Latina, dichos prestamistas expresaron que la deuda era resultado de las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones y falta de incentivos para el ahorro; esto a su vez causo una inflación creciente, desequilibrios en la balanza comercial, de pagos y la recesión global de 1980. Además, de la participación excesiva de gobiernos populistas y autoritarios, que derrocharon los recursos financieros obtenidos de préstamos externos de las naciones ricas, en la década de 1970.

Se tiene entonces que los acreedores en lugar de asumir el riesgo y su responsabilidad sobre el apalancamiento, formaron un frente común para suspender la ayuda financiera, exigir a cada deudor el pago y con el apoyo del FMI y BM (que actuaron como prestadores de última instancia) indicaron en las cartas de intención el camino a seguir a los países morosos.

Finalmente, el Instituto Peterson de Economía Internacional organizo del 10 al 14 de agosto de 1985 en la Paz Bolivia una serie de reuniones en la que participo un grupo de economistas de la región, con el objetivo de analizar las medidas que hasta ese

momento los países en pugna habían aplicado (como las acciones que John Williamson sugirió entre 1983 y 1985 a Brasil, México y Argentina).

Propusieron diseñar una estrategia de desarrollo sostenible que solucionara los problemas económicos y sociales; el resultado fue la creación de tres ejes y diez instrumentos de política económica, mismas que Williamson en 1989 llamó decálogo o Consenso o la Agenda de Washington, ya que todas las instituciones promotoras tenían su sede en Washington D. C. EEUU; y son:



Paquete de políticas de estabilización macroeconómica

Durante la década de 1980 los gobiernos latinoamericanos tenían que resolver el problema del:

1) Déficit fiscal. El Consenso supone que la estabilización junto con los flujos financieros externos, exportaciones y competencia internacional genera un aparato productivo más eficiente y es el mejor estímulo para el crecimiento de la actividad económica; mientras, que el déficit crea desviaciones en forma de inflación, falta de pagos y fuga de capitales, por lo tanto, hay que disciplinar el gasto público a través de su reducción y controlar la oferta monetaria.

Ajuste estructural

Después de equilibrar las finanzas públicas se recomendaba aplicar la reformas de primera generación, es decir, el programa de ajuste estructural, este último de

acuerdo con el Banco Mundial significa remplazar el sistema tradicional estatista por una economía de libre mercado y consistía en:

2) Priorizar el gasto público. Para abatir el déficit en lugar de incrementar los impuestos es mejor elaborar un plan de egresos austero a favor del beneficio futuro, donde se recorte el gasto corriente (consumo, asuntos militares y administración pública, ya que pueden prestarse a actos de corrupción), incremente el de inversión (infraestructura, salud y educación) y los subsidios sólo a grupos vulnerables (elimine los de tipo indiscriminados porque al no garantizar su clara distribución sirve de prebenda política y son una carga más al erario).

3) Reforma fiscal. Establece que un sistema fiscal es eficiente si y solo si cuenta con una base amplia de contribuyentes, reglas transparentes que permitan al sujeto obligado cumplir con sus obligaciones y porcentajes moderados de impuestos marginales no progresivos.

4) Liberalización financiera. Tiene como objetivo modificar el sistema financiero local a través de una tasa de interés moderadamente positiva determinada por el mercado, con el fin de evitar la fuga de capitales e incrementar el ahorro privado, ya que la burocracia con su criterio parcial al momento de racionar el crédito lo distorsiona propiciando el cohecho.

5) Liberalización del comercio. Supone que una industria nacional protegida deforma al mercado y no genera crecimiento, por lo tanto, el primer requisito para una economía es la apertura, importar insumos intermedios a precios flexibles e incentivar el comercio exterior; este proceso se realiza de manera escalonada por ejemplo inicialmente se remplazan los permisos de importación por aranceles luego se eliminan los cupones de exportación.⁶

6) Flexibilización del tipo de cambio. Es el segundo elemento de una economía abierta, este tiene que ser competitivo para que promueva el crecimiento de las

⁶ Cfr. Bela Balassa, Gerardo M. Bueno et al. *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Institute for International Economics. EEUU. 1986. Pp. 19 y 45.

exportaciones y la expansión económica, coherente a mediano plazo con los objetivos macroeconómicos y en el caso de un país subdesarrollado sostenga su déficit en cuenta corriente.

7) Inversión extranjera directa. Este tipo de financiamiento atrae el capital necesario, conocimiento y tecnología para producir los bienes que necesita la economía interna o se puede utilizar para la compra de empresas estatales transformándose a corto plazo en ingreso público, hecho que no genera presiones inflacionarias y aliviana en el futuro al presupuesto al no tener que destinarse cantidad alguna al ente productor; generalmente esta inversión fue canjeada por deuda.

8) Privatización. Sostiene que la industria privada es más eficiente que la empresa pública ya que en la primera el gerente al ser el receptor directo de los incentivos está obligado a rendir cuentas y evita caer en quiebra; mientras, la segunda al contar con subsidios ilimitados no se preocupa por ser productivo, por lo que su desincorporación aliviana las finanzas públicas; este criterio fue la base del plan Baker en 1985 para promover las privatizaciones en EEUU.

9) Desregulación. La flexibilización del marco jurídico tiene como propósito la no intervención del gobierno en las actividades del individuo ni en la economía y tuvo lugar desde 1978 cuando el presidente norteamericano Jimmy Carter promulgo la Ley de Desregulación de la Aerolíneas, a esta le siguió el transporte, gas natural y petróleo, industria y finanzas.

Dado el éxito que genero dicho acto se convirtió en tema del programa de ajuste estructural ya que se piensa combate la corrupción, la discriminación a las pequeñas y medianas empresas y es compatible con la vigilancia a instituciones financieras.⁷

10) Derechos de propiedad privada. Este tipo de régimen de tenencia es una condición para el funcionamiento eficiente del sistema de producción capitalista por lo que corresponde al Estado garantizarlo.

⁷ Cfr. Krugman, Paul. *¡Detengamos esta crisis ya!* Ed. Crítica. México. 2012. Pp. 71 y 72.

Con estas medidas se buscaba un rediseño institucional, modificar las relaciones entre los factores de producción y agentes sociales, por lo que cambió la dinámica de las relaciones de poder y su ejercicio, todo en aras de hacer al sistema económico más competitivo, donde el libre acceso a los bienes de capital y tecnológicos debía generar un ambiente propicio para la participación de inversionistas nacionales y extranjeros, con tasas de crecimiento económico sostenibles, precios estables y bienestar. Pero, ¿arrojaron los resultados esperados?

Se tiene que en la primera fase de implementación de las políticas de ajuste en la década de los ochenta si bien los gobiernos siguieron la receta de manera cabal solo equilibraron sus finanzas, pero no hubo expansión, ni precios estables, mucho menos bienestar social, en cambio sucedieron una serie de crisis económicas.

Este panorama fue reconocido por los promotores del modelo en las reuniones realizadas los días 6 y 7 de noviembre de 1989 elaborando el Consenso o agenda de Washington, auspiciadas por el mismo instituto que organizó las conferencias en 1985; este reconoció que las predicciones hechas en 1983, respecto a que los años 1980 sería un decenio perdido para el desarrollo económico de América Latina se cumplieron, ya que continuó el estancamiento, la inflación, el crecimiento de la deuda externa, distribución desigual del ingreso y desconfianza.

Pero en los años noventa las cosas iban a cambiar porque la democracia se había consolidado y los gobiernos querían saber en qué se equivocaron con la intención de hacer las cosas bien. Después del reconocimiento, se analizaron las políticas aplicadas en la década precedente y se informó que como consecuencia del Plan Brady se iba a seguir sobre la misma ruta para lograr la estabilización y llevar a cabo las reformas estructurales (recomendadas por el Consenso de Washington).

Este esfuerzo no generó un cambio positivo ya que en dicha década aunque el crecimiento aumentó tras las privatizaciones se redujo con las crisis financieras: la mexicana (1994-1995); la brasileña (1998) y la argentina (2001-2001); creció la pobreza e informalidad, se fortalecieron las estructuras monopólicas y la corrupción; por lo que nuevamente el grupo de economistas impulsores del Consenso, a los que

se sumaron los dirigentes de la CEPAL y otros organismos multilaterales, se reunieron en Washington D.C. (2000 y 2002) y en Montevideo Uruguay (2001).

En estos diálogos expresaron que el Consenso de 1985, formalizado en 1989, fue fruto de la interpretación de las ideas de John Locke, Adam Smith y Stuart Mill (clásicos del pensamiento liberal); niegan que la agenda haya sido un manifiesto neoliberal o que hayan sido influenciados por el pensamiento monetarista de M. Friedman y F. Hayek.

Su objetivo era impulsar la expansión económica en la región y el poco éxito obtenido argumentaron, se debía a que las reformas de primera generación no se realizaron plenamente o estaban incompletas; además, los actos de sobornos durante el proceso de privatización, consideraban, no fueron el común denominador ya que solo ocurrió en algunas naciones.

Fueron los gobiernos los que se equivocaron al aplicar las políticas que condujeron al bajo crecimiento sin equidad y al ritmo de las reformas, como abrir de manera desenfrenada el mercado interno, esto último provocó una serie de crisis e hizo ineficaz los programas de austeridad. Como avances destacaron que las condiciones laborales mejoraron, ya que si bien los inversionistas extranjeros al intentar reducir el costo laboral, ofrecieron prestaciones inferiores a la de sus países, estas fueron superiores al de las zonas receptoras.

Después de la evaluación el grupo de economistas expertos llegó a la conclusión de que para generar cohesión social y crecimiento económico se necesitaba cambiar tanto las reglas como las instituciones; además, *completar y corregir las reformas de primera generación (no revertirlas) y complementar las de segundo grado* bajo el siguiente esquema:



Estas reformas de segunda generación serían la garantía para el funcionamiento de la economía de libre mercado, donde el Estado se ocuparía de modernizar su infraestructura institucional, ello implicaba transformar el sistema político, judicial y financiero, fortalecer el servicio civil de carrera y diseñar una agenda social que combatiera la desigual distribución del ingreso; de manera detallada se sugiere que las instituciones estatales se encarguen de:

La *economía* para diversificar la base industrial; actué de acuerdo con el ciclo económico; para reducir la vulnerabilidad a las crisis y mantener una tasa de crecimiento económico respetable; flexibilizar el mercado laboral; proveer bienes públicos; internalizar las fallas; e implemente una reforma para que el sector financiero pueda ser transparente, vigilado, garantice los derechos de los accionistas minoritarios, recupere los activos dados en garantía y desarrolle un registro de créditos.⁸

Modificar la contratación de funcionarios públicos y vincular las contrataciones con el servicio civil de carrera desvinculándolo del proceso político para que las oficinas especialmente de presupuesto, comisiones de seguridad e intercambio y banco central gocen de autonomía.

Fortalecer la democracia y aplicar una agenda social que combata la *desigual distribución del ingreso* (ya sea ampliando la riqueza económica o redistribuyéndola y revertir el proceso de impuestos indirectos sobre directos) y de la *pobreza* (para que

⁸ Cfr. Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson. *After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. IIE. EEUU. 2003. Pp. 5, 17 y 268.

todos puedan ser agentes económicos, tengan acceso a bienes, educación, microcréditos y trabajo formal).

Pero, ¿qué nos asegura el éxito de dichas recomendaciones si las primeras no cumplieron con las expectativas de crecimiento y ambos consensos tienen la misma base teórica liberal? Cuestiones que fueron advertidas por los teóricos de la tercera generación desde hace más de tres décadas y que serán explicadas a continuación.

1.2 Crítica al modelo económico neoliberal.

La crítica al modelo neoliberal vigente tiene dos dimensiones: empírica y normativa, sobre la primera se tiene que:

- Fue creado por economías desarrolladas sin tomar en cuenta las particularidades de los países receptores.
- No se preocupó por analizar la relación entre impuestos y gasto para asistencia social como si lo hizo la economía de bienestar en los países avanzados.
- Los promotores hasta la fecha siguen una política macroeconómica pragmática ya que en caso de desempleo aplican programas de demanda agregada tipo keynesianas y si se trata de inflación implementan una política monetaria anti cíclica, mientras que a terceros recomiendan la de tipo pro cíclica.

Respecto a la base normativa, esta ha causado polémica porque elabora sus modelos a partir de supuestos estrictos de la economía neoclásica que combinada con la aplicación de las ciencias exactas arrojan recomendaciones que guardan poca vinculación con la realidad, a pesar de esto el Consenso retomó los siguientes postulados:

La teoría del equilibrio general aboga por un Estado pequeño y asume que el mercado para su funcionamiento no requiere ayuda institucional; sin embargo, el colapso de 1929 demostró que el mercado no se autorregula, es por ello que los países desarrollados han fortalecido su participación, cosa que no sucede en los subdesarrollados.

El supuesto anterior implica que el *desarrollo es un proceso natural de la lógica acumulación del capital*, por lo que el tema central es generar crecimiento a través de la apertura comercial, este conducirá al equilibrio, a la creatividad y al progreso.

Adopta la visión *utilitarista* de la *economía del bienestar tradicional* como método para alcanzar equilibrio económico y bienestar social, definiendo a la utilidad como la felicidad, al bienestar social como la sumatoria o agregado de los bienestar individuales y al bienestar individual como la máxima satisfacción de deseos y preferencias con el mínimo coste; misma que el individuo maximiza eligiendo entre bienes alternativos de acuerdo a su presupuesto (o ingreso), su suma de la utilidad marginal obtenida por cada unidad consumida es la medida del bienestar y los estados sociales alternativos se ordenan en términos del valor de dicha adición.

La utilidad, cuando se realiza un ejercicio valorativo se mantiene como vía central para calcular la riqueza, es decir, que tantos bienes tienes, que tanta utilidad puedes obtener de ellos es el nivel de satisfacción o riqueza personal, generando así una perspectiva fetichista de los productos básicos, que considera al bienestar y opulencia como cuantía de felicidad.

Pero, esta información es insuficiente para comprender el grado de bienestar que pueden obtener los diferentes tipos de individuos, al no considerar el patrón de distribución del ingreso justifica de alguna manera la desigualdad y como todo es cuestión de reacción mental o actitud, una persona optimista ajusta sus expectativas a las condiciones adversas con tal de tener una vida llevadera.

Siguiendo esa línea, Pareto introdujo en la economía moderna del bienestar el tema de cómo optimizar y maximizar el beneficio social a partir de las elecciones individuales evitando los juicios sobre la distribución de la renta, definió a la justicia como el resultado de las combinaciones propiciadas por instituciones o por la política económica (encargada de propagar el bienestar social) sin alterar las condiciones iniciales y lo que obtuvo fue el teorema llamado *óptimo de Pareto*.

Este teorema relaciona los equilibrios competitivos y consiste en que el cambio para una mejora se realiza sin que empeore la situación inicial de los demás, es decir, hay eficiencia cuando ya no pueden alcanzarse nuevos progresos y todo estado social que satisfaga este principio está en un equilibrio perfectamente competitivo con respecto a algún conjunto de precios; conclusiones que fueron cuestionadas matemáticamente por Kenneth Arrow, quien demostró su irrealización a través del teorema de la *imposibilidad de Arrow*.⁹

No obstante, la economía del bienestar sigue preocupada por la eficiencia económica en el ámbito de las utilidades considerando que el mecanismo de mercado es el más eficiente para lograr el bien común, pero este tiene límites por lo que es pertinente cuestionar ¿cuáles son?; además, no aborda el tema de la desigualdad, del bienestar social y de la equidad, porque con tal de preservar el óptimo impide que mejore la situación de los que se encuentran en peores condiciones y al considerar que los derechos, las libertades y capacidades a que tienen acceso las personas no generan utilidad se convierte en una metodología deficiente para medir el bienestar

Esta visión individualista, egoísta y utilitarista del desarrollo estableció como eje principal la satisfacción de deseos y necesidades donde lo importante son los bienes o mercancías que posee una persona y mide el nivel de vida con base en indicadores económicos como grado de industrialización, innovación tecnológica, precios relativos, Producto Interno Bruto (PIB) e ingreso per cápita.¹⁰

Pero, dichos indicadores únicamente son los medios para obtener otros fines, no reivindican la dignidad humana, ni resuelven el problema de la pobreza al no contemplar toda la información necesaria como la distribución de la riqueza e ingreso, expectativa de vida, mortalidad infantil, salud, nutrición, oportunidades en educación y empleo, igualdad, libertades políticas y relaciones entre comunidades y géneros.

⁹ Cfr. Foster James y Amartya Sen. *On economic inequality*. Ed. Ampliada. Oxford University Press. EEUU. 1997. Pp. 6 y 8.

¹⁰ Cfr. Nussbaum Martha y Amartya Sen. *La calidad de vida*. FCE. México. 1996. Pp. 36, 54 y 67.

En consecuencia es preciso elaborar una propuesta de desarrollo económico que tenga como base una visión filosófica y social diferente, como la propuesta de Amartya Sen, que enseguida se explicara.

1.3 Calidad de vida.

Como previamente se había expresado los teóricos de la tercera generación se caracterizan por definir a la economía como un área de las ciencias sociales donde los agentes económicos no son entes inanimados ocupados en hallar la fórmula para incrementar la tasa de ganancia sino personas con necesidades y sentimientos, que buscan armonía y solucionar sus problemas por medio de la ejecución de sus proyectos de vida, apoyándose de manera complementaria en las ciencias exactas.

Del citado grupo tomaremos la propuesta de Amartya Kumar Sen, quien recibió el premio nobel en la materia en 1998 por las investigaciones realizadas sobre la teoría de la elección social, el desarrollo humano, bienestar económico, ética, pobreza y hambruna.

El punto de partida del análisis de Sen es que el sistema de producción capitalista es aquel que cuenta con propiedad privada, moneda, avance tecnológico, grado de industrialización, especialización, ingreso, modernización social y mercado, pero este último como mecanismo es deficiente al proveer bienes públicos y optimizar los beneficios, por lo tanto, es vital que el Estado garantice su existencia no a través de crecimiento sino de una propuesta de desarrollo y evaluarlo con base en las libertades personales.¹¹

Donde este nuevo enfoque de desarrollo es considerado como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos” donde la libertad es el *fin* porque describe las permisiones básicas que se requieren para el enriquecimiento de la vida humana y a su vez el *medio* del desarrollo ya que permite ampliar los derechos y oportunidades que coadyuvan a extender las libertades instrumentales del hombre, el ejercicio o privación de estas influyen en el progreso y se clasifican en:

¹¹ Cfr. Sen Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós. España. 1997. Pp. 14, 29 y 81.

Políticas. Se refieren a las oportunidades que tienen las personas para establecer las reglas del juego, poder expresarse libremente, ejercer sus derechos políticos, elegir de manera libre e informada a sus representantes, así como investigar y juzgar sus actuaciones; con estas herramientas se busca que los individuos expresen sus necesidades generales al gobierno y exijan soluciones a sus problemas, todo bajo el esquema de la democracia.

Garantías de transparencia. Son necesarias porque lo que se puede ofrecer, obtener y las relaciones sociales funcionan con base en la confianza que se tiene sobre la claridad de la información publicada, la falta de esta propicia la corrupción, irresponsabilidad financiera y tratos opacos, que dificultan la toma de decisiones eficaces

Servicios económicos. Constituyen la posibilidad de que la persona utilice los recursos para producir, consumir o intercambiar; su éxito depende de los bienes que se tenga, reglas de intercambio, precios relativos, del funcionamiento del mercado y conforme el desarrollo económico eleve y distribuya la renta y/o riqueza para garantizar a la población de manera directa la satisfacción de sus necesidades vía el intercambio de tipo económico y de forma indirecta repercutirán en las demás categorías de derechos, con esto se pretende recalcar que si bien el ingreso es necesario no es suficiente para que el ser humano mejore su calidad de vida.

Y como no todas las personas pueden ejercer desde un principio las facultades económicas es necesario crear un sistema de protección social que evite agravar la miseria de la población en desventaja, es decir, *seguridad protectora*, la cual se integra por mecanismos permanentes como prestaciones por desempleo, ayuda al indigente, apoyo para evitar la hambruna o en caso de emergencia crear condiciones que suministren ingresos a los pobres.¹²

Por último, *las oportunidades sociales* pretenden influir en la libertad fundamental del ser humano para vivir mejor, comprende servicios públicos a los que puedan acceder

¹² Cfr. Sen Amartya. *Development as freedom*. Alfred A. Knopf Inc. EEUU. 1999. Pp.19, 57 y 178.

todos los individuos como: educación, salud, vida sana, evitar la muerte prematura, etc. Y los que se requieren para poder participar de manera enérgica en las actividades económicas y políticas.

Además, de la noción de libertad ya explicada el enfoque de desarrollo de Sen se caracteriza por ser universal, interdisciplinario y sin importar la técnica de producción elegida define al ser humano siguiendo los supuestos éticos que conforman su comportamiento en términos de bienestar y agencia, protege los derechos (civiles, políticos, económicos y sociales) y las capacidades que generan. Toda vez que estos son los medios para lograr los fines primarios de las personas y comunidades al permitirles decidir cómo vivir y formular sus proyectos de vida, en lo individual y en lo colectivo.¹³

Para cumplir con estas metas se necesita del apoyo social; un marco jurídico y de un sistema multi institucional que elimine toda aquello que inhiba la libertad como la tiranía, pobreza extrema, falta de oportunidades y carencias sociales (salud, seguridad social, educación, etc.); empodere a la mujer, permita el acceso al mercado, promueva la competitividad industrial, aplique políticas ambientales y macroeconómicas; todo encaminado a elevar la calidad de vida.

La concepción de calidad de vida o well-being (ser y estar bien) de Sen es entendida en un sentido amplio, significa estar bien, medir qué tan bien está el individuo, es definido por las propias personas de acuerdo a su proyecto de vida y se vincula con la condición personal, capacidad humana, ventajas y oportunidades reales; esta última se considera como la libertad de lograr el bienestar, es decir, una vez delimitado el proyecto de vida corresponde al Estado facilitar su ejecución a través de la creación de oportunidades que permitan el desarrollo de capacidades.

En cambio, las capacidades se refieren a los diversos funcionamientos valiosos que puede conseguir la persona (como la libertad de bienestar, logro de bienestar, libertad de agencia y logro de agencia) siguiendo la noción de que calidad vida corresponde a

¹³ Cfr. Sen Amartya. *Sobre ética y economía*. Alianza editorial. España. 1989. Pp. 58 y 60.

su proyecto personal, la dignidad humana es un valor central, con características particulares y arreglos sociales, todo como resultado de un consenso traslapado.

Además, las capacidades son la ruta para forjar el cambio y/o desarrollo social, por esta razón Sen propone utilizarlas junto con las oportunidades como instrumento de evaluación política y económica del bienestar.¹⁴

De forma concreta para medir el *bienestar individual* es importante suponer que el plan y la calidad de vida es una serie de *funcionamientos* que consisten en estados y acciones, que van desde las elementales como gozar de buena salud y estar bien nutrido, hasta las complejas como ser feliz; estos vectores de funcionamientos reflejan la libertad para elegir un modo de vida y en la medida en que conformen el bienestar ayudarán a desarrollar las capacidades humanas.

Al mismo tiempo que la persona busca su bienestar puede ser un *agente*, es decir, participar de manera activa en cambiar su entorno político, social y económico; para desempeñar esta capacidad de agencia requiere establecer sus objetivos, valores y compromisos, los cuales pueden ser o no congruentes con su calidad de vida.

En síntesis, el ser humano tiene la posibilidad de ejercer ambas tareas o escoger alguna de ellas toda vez que son independientes, pero cualquiera que sea la decisión es vital contar con el desarrollo de las capacidades, las cuales tienen lugar si y solo si el Estado genera las condiciones para su construcción, su incumplimiento da lugar al *subdesarrollo*, haciéndose presente un bajo nivel en la calidad de vida de la persona, bloquea el desarrollo de sus capacidades, emerge la concentración del ingreso y/o riqueza y crece la pobreza.

De los fenómenos citados Sen destaca que tradicionalmente la política económica y social ha concebido a la *desigualdad* como la diferencia del ingreso per cápita o riqueza, por lo que su evaluación es parcial al no observar otras modalidades, como la

¹⁴ Cfr. Nussbaum Martha. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder. Barcelona. 2002. Pp. 32 y 41.

equidad, la diversidad en términos de grupos y variaciones así como las ventajas y desventajas que tienen.

Igualmente, difiere de la concepción clásica de pobreza porque no ofrece información sobre el origen, extensión y clasificación de la privación e impide conocer la calidad de vida que los pobres se ven forzados a adoptar, en su lugar la definió como la privación de capacidades básicas para conseguir cierto nivel mínimamente aceptable de bienestar por la falta de medios.

Dado que las necesidades y la calidad de vida dependen del sexo, edad, lugar, rol social y situación epidemiológica, los programas de combate a la pobreza no solo deben ocuparse de subsanar los bajos ingresos sino que tienen que invertir en educación, salud, en general para expandir las capacidades y calidad de vida de las personas, incluyendo sus libertades y el fomento a su capacidad de agencia.

Esta definición integral de pobreza de Sen, se hizo acompañar de la forma para calcularla y refutando a la economía del bienestar tradicional que se centra solo en la carencia de ingresos, sin tomar en cuenta el grado de su desigual distribución, Sen propuso:

Sea pobreza (P), derivada axiomáticamente, una función de H , I y D , donde:

Ratio de recuento (H) es el índice de pobreza, es decir, la porción de la población que esta por abajo de la línea de pobreza (el nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre).

(I) mide los ingresos adicionales en términos per cápita que se necesitarían para que los pobres pudieran alcanzar el grado de la línea de pobreza; dado que I varía según las características y circunstancias personales es necesario incorporar la desigual distribución de ingresos entre la sociedad (D).

Diferencia de ingresos (D) se identifica con el coeficiente de Gini G , $D=G$
Entonces, P depende de H , I y G .¹⁵

Otra de las dimensiones para estudiar la pobreza es la alimentación, esta va desde la reducción del nivel típico de consumo de alimentos (padecer hambre) hasta su colapso repentino (hambruna). A diferencia de la corriente económica principal que analiza dicho problema entorno al crecimiento de la población y escasez de alimentos,

¹⁵ Cfr. Sen Amartya. *Inequality reexamined*. Oxford University Press Inc. EEUU. 1992. Pp. 102-105.

Sen concluyó que para solucionarlo no basta con establecer el derecho a la alimentación o entregar de alimentos sino que se deben investigar las causas.

Causas como sequías, inundaciones y la estructura social; esta última suele ser siempre la responsable, ya sea por la concentración del ingreso, recesión, presión inflacionaria o del mecanismo adquisitivo; si este mecanismo es el causante hay que examinar las condiciones de intercambio, la fuerza que lo impulsa y la salida es promover cambios en las asignaciones de ayuda social, controlar la oferta y precios de los alimentos.¹⁶

En resumen, la desigual distribución del ingreso y la no protección al derecho de alimentación son dos formas para calcular la pobreza, que a su vez da lugar al subdesarrollo. Este último propone medirlo con base en los niveles de bienestar bajo los principios de libertad, justicia, equidad y sustentabilidad; en los cambios estructurales, características de cada región, cultura de la población y los medios que elige para salir adelante.¹⁷ Después hay que contrastar los resultados con los patrones de medición global, ello implica cuantificar como producción los servicios de naturaleza colectiva que el gobierno proporciona.

Con esta metodología para medir la pobreza y el subdesarrollo se concluye el estudio de las aportaciones de Sen, no sin antes expresar que estas han conquistado no solo el mundo de la academia sino también a la comunidad internacional, por ejemplo el BM retomó la idea de medir el bienestar con el Índice de Desarrollo Humano, financiarlo a través de presupuestos participativos y a partir de 1990 se convirtió en la guía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD definió al desarrollo humano como:

“El proceso de ampliación e igualación de oportunidades del ser humano, las cuales son infinitas y cambian con el tiempo, pero las esenciales son: una vida prolongada y saludable, educación, acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente, libertad política-económica y social, protección a los derechos humanos y respeto asimismo.”

¹⁶ Cfr. Sen Amartya. *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press. Gran Bretaña. 1981. Pp. 6 y 23.

¹⁷Cfr. Stiglitz Joseph et, al. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Francia. 2009. Pp. 11 y 12.

Se integra por dos aspectos: la formación y el ejercicio de las capacidades humanas, ambos tienen que ampliar las opciones de las personas en el presente y cuidar que estas no pongan en peligro ni limiten aquellas disponibles para las generaciones futuras.¹⁸

Asimismo, las propuestas de Sen coadyuvaron a formular los ocho objetivos del milenio y los índices de: desarrollo humano, pobreza, desarrollo relativo al género y de potenciación de género; donde los resultados de estos indicadores dependen no solo de las diferencias personales como edad, sexo, propensión a enfermarse, patrimonio, condición física y mental, sino del entorno social y natural en el que se desenvuelve.

En otras palabras, la sociedad ejerce un papel crucial, más aun si coexisten varias culturas, porque implica garantizar al individuo la oportunidad de elegir su modus vivendi y que junto con sus semejantes formule su propuesta de desarrollo; todo esto se dará si y solo si se respeta el principio de libre autodeterminación.

1.3.1 Libre autodeterminación de las comunidades.

Como en la sección 1.2 se expresó una de las inconsistencias del modelo económico neoliberal es que no toma en cuenta los rasgos económicos, sociales, históricos y culturales del país receptor generando resultados limitados y supone que el sistema de producción capitalista puede funcionar de la misma manera en Estados diversos culturalmente; sin embargo, esta conclusión no es del todo cierta si se considera al desarrollo como la expansión de capacidades y libertades.

Libertades que permitirán a la persona diseñar como resultado su modo de vida –la combinación de acciones y estados/funcionamientos–, es decir, decidir que principios establecidos en el pasado se deben y pueden conservar, cuales modificar para insertarse de la mejor manera en una economía de libre mercado y salir de la pobreza; esto significa que la libre autodeterminación es una condición sine qua non para el desarrollo.

¹⁸ Cfr. PNUD. *Human Development Report*. EEUU. 1990 y 2014. Pp. 19, 34 y 37.

Además de esta elección individual, la capacidad de agencia permite la gestión colectiva acorde a las necesidades y preferencias de la comunidad y corresponde a terceros respetarla. Ello permitiría a la comunidad disfrutar de los productos culturales, luchar por su supervivencia, ser capaces de dialogar y establecer acuerdos todo bajo el esquema de la democracia, la cual se ha convertido más que en un lujo en una necesidad de todo país subdesarrollado.

Razón por la que a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y hasta la Segunda Guerra Mundial bajo el Estado Nación se protegieron los derechos civiles, pero olvidando su origen, esta mono culturización cambio a partir de 1945, cuando las diversas culturas expresaron que la figura de minoría social no les permitía ejercer sus derechos individuales ni resolver los problemas que tienen como colectividad, por lo que junto a la política de igualdad se necesitaba tratar desigual a los desiguales, reconocer el derecho a la diferencia y aplicar programas de equidad.

Lo anterior, condujo a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a crear la Subcomisión para Prevenir la Discriminación y la Defensa de los Derechos de las Minorías; se elaboraron instrumentos internacionales enfocados a prevenir la discriminación como la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957, la Declaración sobre los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas (1977) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 (1989).

En la Declaración de 1977 se definió a la minoría como un conjunto de personas que por razones históricas, políticas, económicas, migración, deportación o colonización viven en un territorio donde la mayoría o la clase gobernante pertenece a otra cultura, poseen una identidad de grupo (derivado de religión, lengua y etnia), misma que desean conservar.¹⁹

¹⁹ Cfr. Cisneros, Isidro H. *Derechos humanos de los Pueblos indígenas: contribución para una ciencia política de los derechos colectivos*. CDHDF. México. 2004. Pp. 34 y 35.

De esta forma el derecho a la diferencia o a la libre autodeterminación al tener el mismo rango que el de igualdad paso a formar parte de las facultades individuales, se concibió como la capacidad de los pueblos según sus rasgos étnicos o culturales para disponer de sí mismas y establecer su forma de gobierno; y se clasifica en: *externo* hace referencia a que un pueblo con base en su soberanía puede crear, separarse o adherirse a un Estado; mientras, que en el *interno* un pueblo decide si seguir o no anexado a un Estado y goza de autonomía para proveer su existencia y futuro.

La autodeterminación interna es la facultad que promueve el Convenio no. 169 y lo fija como una prerrogativa vital para la existencia de los pueblos originarios y tribales; comprende su auto: definición, afirmación, delimitación y disposición hacia el interior y exterior; pertenece a los derechos colectivos y de tercera generación, tienen personalidad jurídica y para que su ejercicio esté garantizado no basta con un Estado democrático sino que, además tiene que reconocer la diversidad cultural.

Desde el punto de vista teórico existen innumerables investigaciones sobre como denominar esta diversidad cultural, en un principio se habló de *multiculturalismo*, el cual es un concepto normativo que puede analizarse desde el punto de vista antropológico, sociológico, político, jurídico y filosófico; se refiere a la multiplicidad de culturas; justifica el derecho a la diferencia y fue acogido en la década de los setenta en países con mucha migración como Australia y Reino Unido, en el caso de Canadá fue una expresión de la política oficial y en EEUU como una práctica educativa y política emanada de la lucha por los derechos civiles.²⁰

Este término es controversial porque se utilizó como modelo de sociedad que sirve de guía para la toma de decisiones de los estados, partidos políticos, ONG's y ciudadanos; se divide en dos: el comunitarista de Charles Taylor que señala que toda cultura es valiosa por lo que el valor supremo es el derecho comunitario; en cambio, el liberalismo liderado por Joseph Raz y Will Kymlicka protege el derecho individual, justifica la intervención de una cultura en otra en aras de proteger las libertades personales y valores verdaderos.

²⁰ Cfr. Beuchot, Mauricio. *Interculturalidad y derechos humanos*. Siglo XXI. México. 2005. Pp. 13-16.

Intervencionismo que es problemático ya que justifica las políticas imperialistas o el proyecto de globalización mono cultural resultado de la imposición de nuevos poderes mundiales. La alternativa a estas dos posiciones es la postura pluralista donde ambas culturas reconozcan que estaban en una situación de opresión y que existen diferentes maneras legítimas de conocer la realidad.

Para describir esta situación de hecho Taylor adopto el concepto de multiculturalidad, el cual define como las políticas encaminadas a garantizar las relaciones que surgen entre las culturas en los diferentes ámbitos (social, político, económico, ético y lingüístico), así como del reconocimiento de la identidad por la vía de la globalización y la era de la información.²¹

Sin embargo, este modelo fue llevado a la exaltación étnica de valores culturales negando importancia de otros, a los que separa y no tolera pues los considera impuestos y no como un proceso de adaptación; en consecuencia en los años noventa se desarrollaron enfoques como interculturalidad –que implica el dialogo intercultural transversal–, pluriculturalidad –como señala Giovanni Sartori cree en el valor de la diversidad, respeta el desacuerdo y es incluyente porque no solo aprecia la sociedad diversa sino que la incorpora y protege– y multiculturalismo –bajo una noción pluralista del conocimiento y de la moral–.²²

Este último desarrollado por León Olive, quien busca revertir en la globalización, la postura de una sociedad mono cultural que hasta el momento ha dominado, para edificar una en la que participen las diversas culturas del mundo, en un proceso que beneficie el intercambio y la cooperación con los otros, es decir, que se reconozca la diversidad cultural y el derecho de cada pueblo a la diferencia, a preservarse, florecer, desarrollarse de manera creativa y participar de forma activa en la construcción de la nación, en la vida del Estado y la sociedad global (en los ámbitos político, económico y cultural).

²¹ Cfr. Mondragón, Araceli y Francisco, Monroy. *Interculturalidad: historias, experiencias y utopía*, Plaza y Valdés. México. 2010. P. 86.

²² Cfr. Sartori, Giovanni. *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*. Taurus. España. 2001. Pp. 27 y 32.

Para ello se requiere de un dialogo transversal y de respeto a la identidad, la autonomía y la dignidad de todas las comunidades. Esta propuesta bajo el modelo de interculturalidad, pluriculturalidad, diversidad cultural o pluralismo cultural, exige que el Estado para proteger a su población pluricultural debe velar porque esta aproveche las ventajas del liberalismo, interactúe manteniendo en la medida de lo posible su identidad sin generar inestabilidad social, garantice los derechos (individuales y colectivos) y que no solo aplique políticas de compensación (solo sirven a corto plazo) sino que la mayoría y las minorías sean tratadas en términos de igualdad y equidad.²³

Esta noción de interculturalidad o pluralismo cultural es aplicable en México, ya que en nuestro país conviven pueblos originarios, afro mestizos, inmigrantes, migrantes y mestizos; no se diga en Oaxaca, que es una entidad donde gran parte de su gente proviene de pueblos originarios que habitaban desde antes de la Colonia y se han conservado gracias a su sapiencia para convivir con los allegados.

Son estas voces las que tienen que ser escuchadas y participar en la formulación de la política económica, social y cultural, tal como, lo señala el preámbulo y parte I denominada “política general” de la Convención sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 adoptada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra Suiza el 7 junio 1989 y ratificada por nuestro país el 5 de septiembre de 1990.

En este instrumento se recalca que el reto de todo Estado consiste en generar las condiciones para prosperar, aprovechando las ventajas de lo internacional (globalización) y lo local (respetando el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos), en caso de no tomar en cuenta esta relación las promesas del actual modelo económico solo agravarán aún más los problemas sociales y para que esto no suceda es preciso que el Estado financie el desarrollo a través de una política de gasto público.²⁴

²³ Cfr. Zolla, Carlos y Emiliano, Zolla. *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*. 2ª ed. UNAM. México. 2010. P. 26.

²⁴ Cfr. León, Olivé. *Interculturalismo y justicia social*. UNAM. México. 2004. Pp.16, 18, 37 y 39.

1.4 Política de gasto público como instrumento potencial de desarrollo.

Como se expresó anteriormente, entre las numerosas tareas del Estado se encuentra la de corregir las imperfecciones de la economía de libre mercado, esto evitaría su autodestrucción y el gasto debería destinarse para alcanzar los objetivos de desarrollo en el mismo sentido que Sen le asigna; como aumento de la calidad de vida, expansión de capacidades y libertades, de esta forma la población será capaz de decidir sobre su proyecto de vida. Para su realización es preciso apoyarse en la política de gasto público, la cual puede ser financiada a través de una mayor recaudación tributaria, con deuda pública o redistribuyendo el presupuesto.²⁵

A nivel teórico existe controversia sobre si el gasto público debe ser un instrumento para financiar el desarrollo, al respecto la economía neoclásica considera que este tipo de gasto aparte de ser ineficiente desplaza la inversión privada por lo que es contraproducente; en cambio, la doctrina keynesiana parte de que corresponde al Estado impulsar la actividad económica, el pleno empleo y hacerse cargo de la infraestructura económica y social.

El modelo económico neoliberal simpatiza con la primera visión ya que aboga por políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, en consecuencia el Estado reduce su participación en la actividad económica para que sean las fuerzas del mercado las que imperen y aplica una política del gasto público conservadora que tiene como eje no gastar en exceso para no generar presión inflacionaria, ni desequilibrio presupuestal; pero, en aras de cumplir con esta meta la economía se ha estancado, situación que obliga a formular una estrategia alternativa.²⁶

La nueva propuesta de gasto público tiene que considerar que frente a la ausencia de crecimiento económico e incapacidad del mercado como mecanismo para asignar recursos como educación, salud y alimentación; es mejor analizar el coste de erradicar o tolerar la inflación e incurrir en déficit en un primer momento, cuando la economía está en recesión, lo cual no genera distorsiones si el gasto se destina a la

²⁵ Cfr. Calva, José Luis. *Finanzas públicas para el desarrollo*. Porrúa. México. 2007. P. 37.

²⁶ Cfr. Huerta González, Arturo. *Obstáculos al crecimiento: peso fuerte y disciplina fiscal*. UNAM. México. 2011. Pp. 213, 219 y 223.

inversión, ni sustituye al sector privado, tampoco es una carga para las generaciones futuras y si permitiría lograr las metas sociales que estipula el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El gasto debería ser sostenible, promover la equidad y aplicable dentro de un marco institucional que transforme la riqueza en ingresos públicos y que estos se destinen a expandir e innovar la estructura económica, mejorar la calidad de vida y eliminar la desigualdad. En otras palabras, el gasto se tiene que destinar de manera proporcional al desarrollo, porque la inversión en capacidades mejora el IDH, este a su vez impulsa y perfecciona las habilidades colectivas para la producción endógena de tecnología, lo que ayudará a que las estructuras productivas tradicionales se beneficien del proceso de globalización económica, incrementando su productividad y riqueza.

De esta manera si el gasto garantiza las *libertades sociales y de protección social*, en específico las que mejoran el capital humano y generalizan el acceso a los sistemas de formación, sin excepciones; así como las de tipo *económico* que permiten aprovechar mejor el capital –personal, físico y financiero– e incentiva al sector productivo va a mejorar no solo la calidad de vida, sino que la persona podrá ejercer su papel de agente.

Para evitar que esta política se convierta en una carga para la población hay que definir conforme al interés nacional en que gastar, cuanto, cómo, dónde y quién debe hacerlo; considerando las metas de igualdad económica y social, que los bienes y servicios que se proporcionen sean eficientes, eficaces y de calidad, y tengan como restricción técnica la capacidad de administración, organización gubernamental y de la sociedad civil para utilizar y supervisar el uso de los recursos.

Esto implica que en pleno siglo XXI solo habrá un Estado social, democrático y de derecho si este actúa con ética, es fiscalmente fuerte, distribuye de manera equitativa el ingreso para reducir la desigualdad y corregir el nivel de bienestar social, opera con transparencia en aras de evitar el uso discrecional de los recursos evalúa el costo de

operación y el impacto de las partidas presupuestales, combata la corrupción y fortalezca el régimen de transparencia, de rendición de cuentas y de fiscalización.²⁷

Lo anterior, no solo daría legitimidad al sistema político sino al gobierno en turno, claro siempre y cuando participe la comunidad y las diferentes estructuras políticas en el diseño de la estrategia de desarrollo y ejecución de las políticas económico-sociales que de ella emanen.

De lo contrario, si al momento de formular este plan no hay participación, los resultados dejaran mucho que desear como en nuestro país, que desde 1980 cuando adoptó el modelo económico neoliberal estableció políticas económicas sin consultar a su población y a más de tres décadas de su aplicación solo obtuvo estabilidad macroeconómica con estancamiento, un sistema tributario regresivo que expandió la brecha de desigualdad y ahora la pobreza no solo está en el campo sino también en la ciudad.

Panorama que en buena medida obedece a que los aspectos locales no se incorporaron a la velocidad requerida y se convirtió al modelo en una estrategia pragmática de corto plazo que solo genero beneficio para unos cuantos, sin considerar los altos costos económico-sociales que tuvo para la mayoría de la población.

Esto también se debe a que los gobernantes son muy reacios a gobernar bajo los mecanismos de la democracia e indiferentes hacia las condiciones deplorables en que viven sus gobernados, pero para entender cómo se llegó a esta situación es preciso abordar la estrategia de desarrollo aplicada de 1934 al presente a nivel federal y sobre todo en Oaxaca, tópicos que constituyen el siguiente capítulo.

1.5 Conclusiones.

En este apartado denominado marco teórico se presentaron dos perspectivas de desarrollo una limitada y otra integral, en la primera se ubica el modelo económico

²⁷ Cfr. Piketty, Thomas. *El capital en el siglo XXI*. FCE. México. 2012. Pp. 530 y 545.

neoliberal, el cual retoma el concepto de liberalismo clásico y se apoya en algunos postulados de la economía neoclásica; sin embargo, sus propuestas al apearse a las ciencias exactas y no observar la realidad plural y diferenciada de las regiones solo ha logrado el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos, a costa de estancamiento económico y malestar social.

Como alternativa a este colapso los teóricos del desarrollo de la tercera generación proponen dar una respuesta a los países subdesarrollados con base en la teoría (económica, filosófica, jurídica y política), en el marco institucional y la participación del gobierno e individuos.

De este grupo se puso especial atención en la propuesta de Amartya Sen, quien expresa que el fracaso de los teóricos del desarrollo de la segunda generación se debe a que siguen viendo como enemigo al Estado, dan por hecho que eficiencia económica implica mejora social, idea que es producto de la visión utilitarista y de la concepción de que el hombre es egoísta; y conciben al desarrollo como producto de la lógica del crecimiento del capital.

Sen concluye que para revertir este panorama es necesario mejorar la vinculación de la economía con la ética, reconciliarse con las otras áreas de las ciencias sociales y observar la realidad (lo cual será posible si y solo si se pondera la pasión por las ciencias exactas y supuestos abstractos) y definir al desarrollo como la ampliación de derechos.

El ejercicio de estos da lugar a la expansión de las capacidades que sirven para alcanzar el bienestar y eliminar los obstáculos que impiden realizar la capacidad de agencia razonada; en la medida en que el individuo desempeñe dichos papeles dejara de ser receptor de los programas que formulan los organismos internacionales y nacionales para salir del subdesarrollo y participará de manera activa en el diseño de las políticas económicas y sociales lo que repercutirá de manera positiva en la economía.

Bajo esta perspectiva de desarrollo corresponde al Estado proteger las libertades básicas, generar las oportunidades de tipo económico, social y político, así como los mecanismos institucionales para que el ser humano pueda decidir cómo vivir, elabore su proyecto de vida (con base en los elementos que de su modus vivendi tradicional desea conservar y cuales cambiar) y cuente con las oportunidades para desarrollarlo, es decir, para que mejore su calidad de vida y participe en el desarrollo respetando el derecho a la libre auto determinación; este derecho facilita a la persona y comunidad insertarse con mayor éxito en la economía capitalista o en la de su elección.

En síntesis, no solo se trata de que el Estado garantice las oportunidades que permitan a las personas desarrollar sus capacidades encaminadas a mejorar su calidad de vida y ejercer el papel de agente, sino que a ello se suma, el que realmente en la búsqueda de estas metas exista la libertad personal para que el individuo decida que elementos de su modus vivendi tradicional quiere preservar y cuáles modificar para “adaptarse” a las tendencias que marca el sistema económico y/o sus transformaciones y una vez tomada la decisión, actué para cambiar su entorno, con esto se pone el acento en que esa colaboración puede –si así lo decide la población– posibilitar la sobrevivencia de la diversas culturas que hay en un país como en el nuestro, que es pluricultural.

Tarea estatal que adquiere aun mayor relevancia porque el modelo económico vigente ha dado lugar a Estados desarrollados donde sus ciudadanos tienen un ingreso per cápita alto, pero menor esperanza de vida que uno subdesarrollado, lo que significa que innovación tecnológica, industrialización, crecimiento económico y modernización social no se traducen forzosamente en calidad de vida. Conducta que los países subdesarrollados tienen que observar, además de crear un sistema multi institucional que garantice los derechos y libertades básicas, todo bajo el esquema de la democracia.

Democracia que en un país subdesarrollado más que un lujo es un instrumento que sirve a los individuos para ejercer sus derechos políticos, expresar los problemas generales y exigir soluciones, es decir, es el camino para que la sociedad haga

funcionar al gobierno y se resuelvan problemas sociales como la desigualdad y pobreza.

Desafiando la concepción clásica de pobreza que se refiere solo a la falta de ingresos sin analizar el grado de desigualdad, Sen la definió como la privación de capacidades básicas para conseguir cierto nivel mínimamente aceptable de bienestar por la falta de medios; dicha definición es más amplia e integral y obedece a que las necesidades y la calidad de vida dependen del sexo, edad, lugar, situación epidemiológica y rol social.

En consecuencia recomienda que los programas de combate a la pobreza no solo tengan que subsanar la carencia de ingreso sino invertir en educación, salud y en todo aquello que contribuya a expandir las capacidades y el bienestar, incluyendo sus libertades y el fomento a su capacidad de agencia.

Igualmente, Sen supone que la hambruna es resultado de la privación de gozar de buena salud y alimentarse, donde la causa de este problema no es la escases de alimentos, sino del funcionamiento de la economía, de las instituciones sociales y políticas que influyen directa o indirectamente en el poder adquisitivo, por lo que la solución reside en analizar y controlar los mecanismos de compra de estos bienes y su distribución; no olvidemos que en el sistema de producción capitalista todo acto va enfocado como lo señaló Adam Smith en su obra *una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* a obtener una ganancia no en satisfacer la necesidad del comprador.

Las aportaciones teóricas de Sen se han trasladado al plano práctico, donde organismos internacionales como el PNUD, BM y la UNESCO lo consideran como los ejes de sus políticas de desarrollo y la última institución citada en su informe mundial de 2010 expreso que es inaudito que desde los años noventa hasta la fecha los países subdesarrollados sigan obsesionados con la economía de libre mercado y modelos de crecimiento, sin tomar en cuenta las peculiaridades del país, por ejemplo la diversidad cultural, que es uno de los pilares para un programa de desarrollo sostenible.

Estos programas de desarrollo deben garantizar la diversidad cultural y el derecho a la libre autodeterminación, es decir, que cada persona conforme a su identidad individual y colectiva decida cómo vivir, que los pueblos sean tratados como sujetos colectivos y que exista un dialogo transversal entre las culturas, todo esto coadyuvará a la construcción de la sociedad local y global.

Para que esto sea posible en el caso de nuestro país se necesita que el gobierno en consenso con la sociedad civil elabore y aplique una propuesta de desarrollo integral, que sea financiada a través de una política de gasto público; este gasto se puede cubrir con préstamos, aumentar la recaudación fiscal o redistribuir de manera equitativa los recursos que se tiene buscando maximizar el beneficio social.

Independientemente del medio de financiamiento que se elija es necesario que los ingresos se destinen a la inversión en capacidades humanas, los utilice de manera eficiente y eficaz, cuente con un sistema de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización de todos los proyectos bajo un sistema político democrático con mayor participación de los ciudadanos.

En caso de que el gobierno solo busque allegarse de más ingresos y es opaco en su manejo perderá credibilidad y legitimidad, reinara la desilusión por la democracia y se generara una crisis institucional, como la que actualmente vive México y que es resultado de los errores cometidos en el sistema político, económico y social.

Capítulo II. Impacto de los modelos económicos en la estructura productiva y social de Oaxaca.

En este capítulo primero se abordará el contexto geográfico, político, económico y social de Oaxaca; posteriormente, se analizará el impacto de los modelos económicos en la estructura productiva y en el nivel de desarrollo humano de la entidad, aplicados entre 1934 y 1982, es decir, desde la modernización capitalista hasta el proceso de industrialización, este último se subdivide en: 1941-1954, 1955-1970 y 1971-1982.

2.1 Ubicación geográfica, política, económica y social.

Desde 1825 Oaxaca se convirtió en una de las 32 entidades federativas que integran la República mexicana; se sitúa en la región sureste del país entre los paralelos al sur 15°39'26" de latitud, al norte 18°42'11", al este 93°52'03" y 98°33'10" de longitud oeste; limita al norte con Veracruz y Puebla, al oeste con Guerrero, al sur con 600 kilómetros (km) de costa en el océano Pacífico y al este con Chiapas.

Su extensión territorial es de 9, 379, 333.4 hectáreas (ha) lo que representa el 4.8% de la superficie nacional ocupando el quinto lugar a nivel nacional; su orografía se caracteriza por ser accidentada y cuenta con tres grandes sierras que son: la Madre del Sur que se extiende a lo largo del Pacífico en 1,200 km, Madre Oriental de 300 km y la Atravesada con 250 km de largo; su altitud va desde el nivel del mar hasta los 3,750 metros. De acuerdo al régimen de tenencia 20% es propiedad privada y 80% social.

En la entidad hay 36 ríos que forman cascadas y lagunas, distribuidos en 8 regiones hidrológicas; esta variedad permite la existencia de climas que van desde templado con inviernos fríos, templado subhúmedo y seco extremoso, cálido húmedo y subhúmedo con vientos fuertes; igualmente hay diversos ecosistemas como selvas (húmedas y secas), bosques (tropicales y espinosos) y desiertos, que albergan diez mil especies diferentes de plantas y animales.

Lo anterior ha obligado a delimitar 524,020 ha como área protegida lo que significa el 5.6% del suelo estatal, creando una reserva de la biósfera, tres parques nacionales,

un monumento natural, un espacio de protección de flora y fauna, y dos santuarios; gracias a esto es el Estado con mayor riqueza biológica.²⁸

Para poder comunicar las diferentes zonas con el paso del tiempo se han construido 649 km de vías férreas, tres aeropuertos internacionales, cuatro puertos marítimos: dos de cabotaje y dos de altura y 21,264 km de carretera de tipo federal, estatal, caminos rurales y brechas.

En materia política-administrativa la entidad se integra por 570 municipios (a nivel nacional es la que tiene mayor número de ayuntamientos representando el 20%), mismos que se agrupan en 30 distritos rentísticos, 8 regiones geo-económicas (Cañada, Costa, Golfo, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales), 11 distritos electorales federales y 25 locales; desde 1983 la Federación creó una coordinación general, seis sub coordinaciones regionales y 34 delegaciones.

De acuerdo con el informe de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) *Oaxaca en el contexto laboral nacional* hasta el primer trimestre de 2015 se contaron 4,002,729 habitantes, lo que significa el 3.3% de la población nacional y es la décima entidad más densamente poblada; el 52.7% de la población se ubica en zona urbana y 47.3% en zonas rurales.

Asimismo, el 45% pertenece a 18 de los 65 pueblos originarios que existen en el país y son: mixtecos, zapotecos, triquis, mixes, chatinos, huaves, chinantecos, nahuas, mazatecos, amuzgos, zoques, chontales, cuicatecos, ixcatecos, tacuates, chocholtecos, afro mestizos de la costa chica y tzotziles; estos pueblos hacen de la entidad un territorio con diversidad cultural, donde la mayoría conserva su sistema político de usos y costumbres.

El documento citado muestra que 70.9% de la población total está en edad de trabajar (PET), de esta, más de la mitad (57.3%) conforma la población económicamente activa (PEA) y la tasa de desocupación es 3.2%; sin embargo, este bajo nivel de paro

²⁸ Cfr. Álvarez, Luis Rodrigo. *Geografía General del Estado de Oaxaca*. 2ªed. Carteles editores. Oaxaca. 1994. Pp. 1, 7 y 49.

puede generar una falsa percepción sobre el mercado laboral ya que al analizar en que se ocupan y bajo qué circunstancias el panorama es desalentador.

Se tiene que de los 1,579,240 ocupados 46.4% son asalariados, 38% independientes, 3% empleadores, 12% laboró *sin recibir pago alguno*, 16.8% estaba en condiciones críticas y la jornada laboral oscilo entre menos de 15 horas (9.3%) a 48 (30.9%) con una media de 41.5; en cuanto a la actividad desempeñada hallamos que 50% se situó en el área de servicios, 31% en el primario y 19% en el secundario.

El sueldo promedio mensual de la población ocupada fue \$4,000 cuando a nivel nacional era \$5,249; el 25.5% obtuvo entre 10 y 2 salarios, 22.5% gano menos de dos, 20.8% consiguió hasta un salario y 21.8% *no recibió pago alguno*; esta precariedad de ingresos impidió al 65.2% de los trabajadores cubrir sus necesidades y las de su familia, colocándose por debajo de la línea de pobreza.

Dicha situación empeora al estudiar las prestaciones que por derecho les corresponde y que en la realidad pocos gozan, ya que solo el 37.5% de los asalariados conto con atención médica; 41.1% recibió aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo o reparto de utilidades; 14.7% estaba registrado en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y 26.5% en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en este último se cotizo alrededor de 249.76, cantidad que es inferior a la nacional (304.00).²⁹

Estas condiciones laborales obligan a la PEA adherirse a la economía informal, de hecho hasta marzo de 2015 Oaxaca tuvo la tasa más alta (80.4%), mientras que en el ámbito nacional fue 57.6; lo que demuestra que tener una baja tasa de desempleo no implica trabajo digno ni se traduce en altos niveles de productividad.

Ya que el Producto Interno Bruto (PIB) estatal en 2013 fue de 204,974 millones de pesos (mdp) a precios constantes de 2008, esto represento 1.5% del PIB nacional ubicándose como la economía número 21, por debajo de Quintana Roo (que tiene

²⁹ Cfr. CIEDD. Boletín: entorno económico, febrero 2015. Oaxaca. 2015. Pp. 17, 23-25.

1,325,578 hab.) y arriba de Yucatán (con 1,955,577 personas) en cambio Chihuahua y Michoacán que tienen una población similar a la entidad, pero registraron PIB superiores con 300,117 y 375,098 mdp respectivamente.³⁰

Estos montos del PIB dependen del valor comercial de la actividad económica realizada y en el caso de la entidad en 2013 se integró por los sectores: 63% terciario, 32% secundario y 5% primario; si bien el área dominante es el terciario, este es incapaz de dinamizar la economía y crear empleos que se traduzcan en mejor calidad de vida para la clase trabajadora; lo que nos lleva a plantear ¿si la masa laboral ocupada no tiene oportunidad de generar un *modus vivendi* digno que pasa con el resto de la población? obviamente la mayor parte de la población oaxaqueña no ha podido expandir sus libertades, ni desarrollar y ejercer sus capacidades.

Prueba de ello es que hasta 2010 Oaxaca era la tercera entidad más rezagada; mismo lugar ocupó en 2012, pero en el informe *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015: avance continuo, diferencias persistentes* del PNUD con un IDH de 0.681, este es inferior a la media nacional (0.746), se encuentra en la categoría de bajo nivel de desarrollo similar al de Botsuana, por debajo del mundial (0.7000) y de América Latina (0.739).³¹

En esa misma línea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su trabajo *medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2015* expuso que en 2014 era la segunda región con la tasa más alta en situación de pobreza, con 66.8%, 38.4% moderada y 28.4% extrema.

Después de haber analizado el contexto geográfico, político, económico y social de Oaxaca se concluye que la riqueza en biodiversidad, cultura, historia, no ha impedido que predomine en la entidad la economía informal basada en el sector terciario, lo que no ha generado las oportunidades para que la población pueda formular y ejecutar su proyecto de vida, mucho menos realizar su capacidad de agencia.

³⁰ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>, consultado el 27 de marzo de 2015.

³¹ Cfr. PNUD. *El Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015: Avance continuo, diferencias persistentes*. México. 2015. Pp. 5, 6 y 9.

En su lugar se fortalecieron los problemas de pobreza, desigualdad y marginación; para entender cómo se llegó a esta situación a continuación vamos a estudiar el impacto de los modelos económicos en el desarrollo de la entidad.

2.2 Modelos económicos y evolución de la estructura productiva de Oaxaca.

2.2.1 Modernización capitalista: 1934-1940.

En 1929 el país era azotado por diversos conflictos como el religioso que terminó en ese año, el político-militar que tras el asesinato de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles para detener las disputas entre caudillos revolucionarios por la sucesión presidencial creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Por su parte, el gobierno de EEUU estaba en desacuerdo por las decisiones tomadas en nuestro país sobre el petróleo y el crack de 1929; estos problemas afectaron a la ya de por sí deteriorada economía acelerando el colapso del modelo primario exportador.

Como respuesta en la Convención Nacional del PNR en 1933, se impulsó el Primer plan sexenal con el objetivo de generar unidad política y recuperación económica, al mismo tiempo que se proponía satisfacer las demandas sociales y erigir un Estado nacionalista que condujera el desarrollo económico.

Se nombró como candidato presidencial al General Lázaro Cárdenas del Río para el periodo 1934-1940; toda vez que este se comprometió a retomar el Plan sexenal, durante su periodo de gobierno impulsó una serie de reformas en materia mercantil, agraria y laboral encaminadas a fortalecer el mercado interno como base de la industrialización, la autosuficiencia y el desarrollo, estimulo el modelo económico industrial-agrario considerando como eje a la industria ligera e inició la primera etapa de sustitución de importaciones (1935-1940) donde los bienes de consumo inmediato se elaboraron en el país y los de tipo intermedios y de capital se trajeron del exterior.

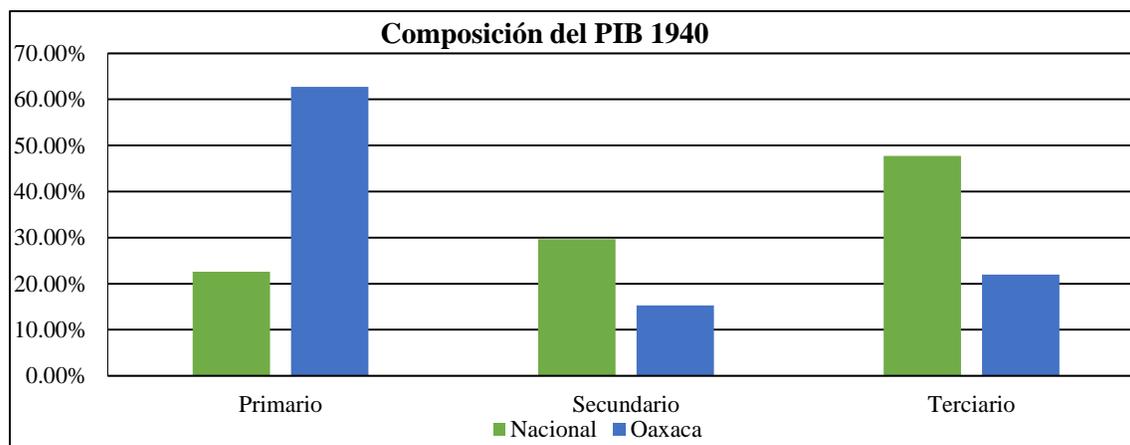
A diferencia de sus sucesores Cárdenas supuso que el subempleo agrario tiene su origen en la concentración de la tenencia de la tierra, por lo que fijó al sector agropecuario como prioridad y confió en que era posible incentivar la producción bajo un esquema de propiedad social acompañada de políticas públicas integrales que

otorguen financiamiento, sistema de riego, maquinaria agrícola, insumos e innovación tecnológica; además, invirtió en campañas de alfabetización, programas de salud e infraestructura como electricidad y sistema de transporte.

El impacto del cardenismo en Oaxaca como veremos enseguida fue positivo; de acuerdo con las *Estadísticas Históricas de México de INEGI 2014* en 1934 se contaron 1, 127,853 habitantes para 1940 ascendieron a 1, 192,794 lo que significó el 6% de la población nacional; la mayoría vivía en el campo y solo la capital tuvo más de 15,000 personas representando el 2.7% de la población de la entidad. Y migraron 55,601 personas en la década 1930-1940.

Su PEA (en ese entonces comprendía de 12 años y más) fue 28.7% (342,497), de esta 4.6% eran mujeres, en relación al nivel federal constituyó el 5.8% y se distribuyó: 84.7% en el sector agropecuario de hecho era la entidad que más gente aglutino en esta actividad; 8.1% en el secundario y el resto en comercio y servicios.

El PIB estatal en 1940 fue 287.28 millones (en pesos de 1950) lo que significó el 1.2% del nacional (22,940.38), su aportación fue similar a la de Zacatecas, inferior al de Chiapas y superior a Guerrero y Tabasco; y se integró por:



Fuente: elaboración propia con datos de Unikel Luis et. Al. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. 2ª COLMEX. México. 1978. Pp. 419 y 426.

De la gráfica se desprende que en 1940 el motor de la economía nacional era el sector de la industria con un aporte al PIB de 29.6%, seguido por el terciario con 47.9% y 22.5% del primario; aunque es mayor el PIB del sector terciario, la producción se realizó en el secundario. En Oaxaca las tasas fueron 62.7% PIB del sector

agrícola, 15.3% sector industrial y 22% sector terciario, es decir, en la entidad el ancla era la actividad agropecuaria.

En esta última domino la agricultura de temporal y el cultivo de café en los pueblos chatinos, zapotecos, mixtecos, chinantecos y mazatecos; el proyecto de café nació en 1880, debido a la alta demanda que tenía en el mercado internacional, con ello se buscaba reactivar al estado como una zona agrícola (recordando el auge de la grana cochinilla).

Los dueños de las fincas eran extranjeros, quienes (a su vez participaban en otras áreas productivas y del sector público) con sus capitales y ayuda del gobierno se apropiaron de las tierras comunales; como la cosecha era para exportación, con la ayuda de mulas y burros se trasladaba hasta las pistas de aterrizaje, de ahí en avionetas se depositaba a Puerto Ángel para finalmente colocarlo en el mercado internacional.³²

Este auge económico se atribuye a las inversiones hechas durante el sexenio cardenista en obra pública, destacando la carretera Panamericana que va de Suchiate, Guatemala, a Nogales, Sonora; a la par el gobernador Anastasio García Toledo (1932-1936) inició el tramo Oaxaca-Istmo de Tehuantepec, este se unió a caminos secundarios construidos gracias al tequio de los pueblos del Distrito de Teotitlán; además, se montó la presa *Las Pilas* entre 1935-1943, la primera planta potabilizadora de agua en el Cerro del Fortín y las carreteras de la capital a Huajuapán de León, Mitla y Pochutla de 1936 a 1940.

Desafortunadamente el éxito alcanzado por la estructura económica estatal, no se tradujo en mejor calidad de vida, ya que en 1940 la entidad registro el PIB per cápita más bajo (241.00 en pesos de 1950), en contraste el promedio nacional fue 1,165.00 y Baja California (BC) tuvo el máximo con 4,481.00; esto significa que la cifra obtenida por Oaxaca era 4.8 y 18.6 veces menos que las dos áreas citadas.

³² Cfr. Reina, Leticia. *Historia de la cuestión agraria en Oaxaca: de las reformas borbónicas a las leyes de Reforma*. Juan Pablos Ed. UABJO. México. 1988. P. 486.

La pobreza de ingresos de la mayoría de la población se debió en parte a que los caciques aprovechándose de la figura del tequio y con la ayuda de la iglesia (ente que gozaba de respeto y ejercía autoridad) forzaron a las personas a trabajar en las fincas y en la construcción de caminos sin recibir pago alguno y cuando estos pedían un salario mínimo eran reprimidos. No olvidemos que desde la colonia el alto clero junto con los peninsulares tuvo el control político de Oaxaca; con la independencia las cosas no cambiaron ya que solo compartieron el poder con los criollos y preservaron la división de clases.

Sobre las otras dimensiones de la pobreza se expresa con base en el *VI Censo General de Población y Vivienda 1940* que Oaxaca ocupó el décimo lugar con mayor mortalidad infantil; el tercero en menor consumo de azúcar (5.9 kg per cápita) y energía eléctrica (2.90 kilowatts/hora/hab.); y el último en utilizar gasolina (3 litros/persona), el calzado sólo era usado por 7% de la población, el agua entubada solo llegaba al 1% de las viviendas y en educación, de la población de 10 años y más solo el 13% era alfabeta, con una alta exclusión hacia las mujeres porque del total de letrados 75.1% eran hombres.³³

En este periodo muchos campesinos recuperaron sus tierras, de hecho se distribuyeron 597,866 hectáreas a 29,490 personas casi cinco tantos más que en el periodo anterior (entre 1900 y 1934 se repartieron 167,699 ha a 25,202 individuos); sin embargo, esta dotación de tierra (que de alguna forma les permitiría vivir) no fue acompañado por un paquete integral para incorporarlos al proceso productivo prueba de ello es que del área total 84.7% era de temporal.

A la par de este bajo nivel en el bienestar social en la entidad prevaleció una incipiente participación política, dado que el régimen cardenista promovió la organización, la población no se quedó atrás y nació la Confederación de Partidos Socialistas de Oaxaca (CPSO), la Confederación de Ligas Socialistas de Oaxaca (CLSO) y la Confederación Campesina Oaxaqueña (CCO); pero, este activismo no se reflejó en el sistema político, ya que si bien a partir de 1925 la elección de los

³³ Cfr. Unikel Luis. Op. Cit. Págs. 179, 420, 422 y 423.

gobernadores fue por la vía del voto, estos tenían que contar con el visto bueno del gobierno Federal y aunque lograron terminar su periodo poco se sabe de su gestión.

Los gobernantes fueron: Genaro V. Vázquez (1925-1928), Francisco López Cortés (1928-1932), Anastasio García Toledo (1932-1936) y Constantino Chapital (1936-1940). Acorde con lo que sucedía a nivel nacional, de estos sobresale Chapital, quien impulso la dotación de tierras, gestiono la federalización de la educación primaria, comenzó la instalación de la red de agua potable y los primeros trazos de la carretera de la capital al Distrito Federal.

Con base en los aciertos y fracasos señalados se concluye que en este período el motor de la estructura productiva local fue el sector primario, al gran valor comercial de este se debe su éxito; desafortunadamente este auge no se reflejó en el bienestar de la población ya que prevaleció la pobreza y desigual distribución de la riqueza y del ingreso, problemas que se fortalecieron por el sistema político ejercido por la iglesia y los caciques.

Estos se ocuparon de convencer a la población que bastaba con un pequeño terreno de cultivo para sostener a la familia y controlaron por décadas el sistema educativo cediéndolo al gobierno federal hasta 1936. De esta forma coadyuvaron al atraso, impidieron expandir las libertades y ejercer la capacidad de agencia de la población.

2.2.3. El modelo de industrialización: 1941-1954.

En la década de 1940 nuevamente el contexto internacional marcó la estrategia de desarrollo económico a seguir ya que frente a la Segunda Guerra Mundial el país buscó aprovechar las oportunidades a través de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos suscrito en 1942, en este México se comprometió a abastecer de materias primas, productos agropecuarios y bienes industriales básicos (como textiles, zapatos, leche en polvo y minerales).

Lo anterior, contribuyó al crecimiento de la industria y al finalizar la guerra se firma el 7 de abril de 1945 el pacto Obrero-Industrial entre la CTM y la Cámara Nacional de la

Industria de la Transformación (CNIT), en este acuerdo ambos sectores de la sociedad reafirman su deseo de promover la *industrialización* en el país.

Es por ello que los presidentes Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán realizaron una serie de reformas constitucionales enfocadas a generar crecimiento económico y privilegiar a la industria, mismas que reducían el apoyo al sector agrícola dado por Cárdenas y el Estado nacionalista. Además, aplicaron un programa de fomento para crear nuevas industrias y diversificarlas; promovieron la sustitución de importaciones y producción de bienes de consumo; implementaron políticas de subsidio, monetaria, de crédito, control de precios y salarios; y la inversión pública se canalizó a la ampliación de infraestructura y capacidad industrial.

A diferencia del sexenio cardenista a partir de 1941 se subordinó el área agropecuaria al industrial, en ese año se reformó el código agrario permitiendo la fragmentación de los ejidos colectivos y en 1947 se sancionó la ley de amparo para la materia. No obstante, el papel de la agricultura fue muy importante en estas décadas, ya que se encargó de suministrar materias primas y alimentos a las ciudades, mano de obra barata a la industria y al impulsarse la propiedad privada y la agricultura comercial se benefició a los terratenientes, quienes al tener mayor habilidad exportaban gran parte de su cosecha.

Con el fin de garantizar a la población el acceso a los productos agropecuarios, estos en el mercado nacional estaban sujetos a control de precios, en algunos casos su importe era menor al costo de producción (a diferencia de otros sectores como la industria que creció a un ritmo más acelerado), por lo que al no ser una actividad redituable para los pequeños agricultores, estos migraron al área urbana en busca de un empleo, pasando a engrosar el ejército industrial de reserva.

Si bien este modelo generó expansión económica, tuvo como desacierto que al no obligar a las nuevas industrias a capacitar a sus trabajadores, innovar sus equipos e instalaciones y propiciar el uso de maquinaria vieja (durante la guerra era difícil adquirir nueva) se hicieron ineficientes, creando productos caros y de baja calidad.

Igualmente, en los años cincuenta al seguir exportando bienes primarios y aumentar las importaciones de bienes intermedios, de capital e inversión extranjera directa prevaleció la dependencia tecnológica.

A esta política equivocada de fomento industrial se suma en 1947 una política fiscal de tipo proteccionista y una crediticia de apoyo a la industrialización, donde el crédito se reorientó a los bienes industriales que ya se fabricaban en el país y las tasas de interés se fijaron de acuerdo a la importancia de actividad económica financiada; esto causó un desbalance comercial y fiscal que condujo a la devaluación; entre 1948-1949 el peso entró en flotación pasando su valor de 4.85 pesos por dólar a 8.65.

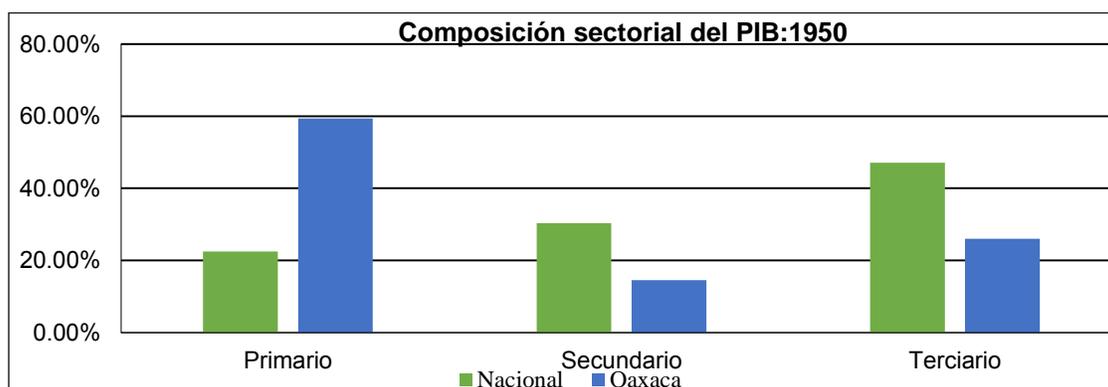
Siendo lo anterior insuficiente el Estado coadyuvo a satisfacer las prestaciones laborales, lo que terminó beneficiando a los empresarios, quienes aumentaron su producción y ganancia; si bien mejoró la capacidad de compra de los obreros esta se debió a la expansión del empleo, porque en términos relativos los salarios crecieron menos que las utilidades y en la realidad mermaron, por lo tanto, no se cumplió la premisa de crecer para luego repartir sino que se fortaleció la desigual distribución del ingreso y de la riqueza.³⁴

Pero, ¿cuál fue el impacto de la industrialización en Oaxaca? se tiene que la población de 1941 a 1952 pasó de 1, 215,690 a 1, 482,470 personas, donde 79.3% vivía en el campo, de hecho en 1950 la capital solo incrementó un punto porcentual, 3.7% en relación al sexenio cardenista y migraron 61,541 individuos.

Respecto, al mercado laboral encontramos que en 1950 la PEA (12 años y más) fue de 458, 983 lo que representó el 0.56% del nacional, 12.8% eran mujeres y se integró por: 78.1% empleados en el sector agropecuario, era la entidad que más gente aglutinó esta actividad, el secundario asciende a 12.1% y el resto lo conformaron el terciario.

³⁴ Cfr. Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico. México 1920-2006*. 2ª ed. 2ª reimp. FE-UNAM. México. 2011. Pp. 264, 297 y 316.

En este periodo la economía local fue dinámica ya que registro una tasa media de crecimiento anual de 8.2%, esta era mayor al promedio nacional (5.6%) y en 1950 contribuyo con 821.22 millones de pesos, representando el 2% del PIB nacional, cifra menor al de San Luis Potosí y Sinaloa, superior a la de Durango, Yucatán y Zacatecas; y se integró de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de Luis Unikel. Op. Cit. P. 424.

De la gráfica se desprende que en 1950 la economía nacional se sostenía en el sector secundario que aportó 30.6% al PIB, seguido del terciario con una contribución de 47.1% (aunque este es mayor, la producción se efectuó en el secundario) y 22.3% del primario. En contraste, los porcentajes de participación registrados en el PIB estatal fueron: 59.4% del sector primario, 14.6% del sector secundario y 26% del sector terciario, esto significa que el motor de la estructura productiva seguía siendo la actividad agropecuaria, pero comparando estos datos con los de 1940 se observa ya el inicio del proceso de tercerización, porque el agro decreció 3 puntos, la industria 0.7 y el área de servicio aumentó 4 puntos porcentuales en su aporte al PIB estatal.

Esta prosperidad económica era resultado de las inversiones en infraestructura, por ejemplo en 1946 se terminó de construir la carretera federal México-Oaxaca llamada Cristóbal Colon, en 1947 se creó la Comisión de la Cuenca del Papaloapan, de 1949 a 1955 se montó la presa Miguel Alemán que buscó impulsar la agricultura de riego, para 1952 se amplió el sistema de ferrocarril Mexicano del Sur y se edificó el primer oleoducto que va de Minatitlán, Veracruz a Salina Cruz, Oaxaca, así como tanques de almacenamientos de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La expansión de la red de comunicaciones y transportes facilitó el intercambio de productos agrícolas por industriales, no hay que olvidar que en el ámbito nacional se promovió la industrialización; pero, al no tomar en cuenta las condiciones de la entidad, el grado de tecnología, de capital humano y físico se creó un profundo rezago económico, donde los artesanos para permanecer en el mercado abarataron sus productos y a pesar de que estos apenas cubrían los costos de producción les representaba un pequeño complemento a su actividad agrícola.

En consecuencia este boom económico no se tradujo en mejor calidad de vida, ya que Oaxaca seguía siendo la entidad con el ingreso per cápita más bajo, 578.00 (pesos de 1950) cuando la media nacional era 1,593.00 y la máxima registrada por Baja California 4,578.00; esto significa que Oaxaca apenas produjo un tercio por hombre ocupado de lo que se generó a nivel nacional y una doceava parte de lo producido en BC.

Igualmente continuo el atraso en la agricultura, de acuerdo con el *VII Censo General de Población y Vivienda 1950* de INEGI se repartieron 1,098,567 hectáreas (el 5.7% del repartido a nivel nacional) a 33,179 personas (9.21% del nacional) el 90% era de temporal. Además, Oaxaca era la segunda zona en menor consumo azúcar (8.40 kg/hab.) y carencia de agua entubada, del total de viviendas solo 4.1% contaba con este servicio y en comparación con la década anterior creció tres puntos porcentuales.

Su tasa de mortalidad infantil era igual a la media nacional (101/1000 hab.) y fue la que menos utilizó gasolina (16.04 litros/per cápita), energía eléctrica (4 kilowatts/hora), sólo el 10.3% de su gente usó zapatos y continuo siendo la entidad con más analfabetas, 36% de su población de 10 años y más era alfabeta, de estos 60% hombres.

En este periodo el bajo nivel de bienestar social se acompañó de la inestabilidad política y los gobernadores fueron: el ex revolucionario cardenista *Vicente González Fernández* (1940-1944), quien estimuló el turismo; expidió la ley sobre protección de monumentos coloniales, artísticos, históricos y poblaciones típicas; y combatió con mano dura la inseguridad y a ciertos caciques.

Su sucesor, el exmilitar *Edmundo M. Sánchez Cano* (1944-1947) arribó al poder gracias al apoyo de Ávila Camacho, durante su primer año impulsó la educación y los desayunos escolares; posteriormente, en aras de fomentar la industria e incrementar los ingresos públicos expidió un nuevo código fiscal en el que aumentó la tasa impositiva de algunos bienes comerciales, esto molesto a los comerciantes aunado a que la mayoría de la población, al vivir en la pobreza solo podía adquirir productos a precios bajos.

Además, quiso modificar la Ley Orgánica del Instituto de Ciencias y Artes del Estado, cosa que rechazaron los estudiantes, quienes se unieron a los vendedores para protestar al grado que Sánchez renunció el 18 de junio de 1947.

El sustituto fue *Eduardo Vasconcelos* para el periodo 1947-1950, quien al tener una gran capacidad de diálogo y negociación se ganó la simpatía de la población; reconoció la autonomía del Instituto de Ciencias y Artes; mandó realizar un estudio económico con la idea de elaborar un plan de desarrollo; promovió la construcción de una termoeléctrica en Tlaxiaco y de la biblioteca estatal; e impulsó el deporte y las artes a través de la Escuela Oaxaqueña de Música y Declamación, inaugurada el 10 de junio de 1948, misma que en 1950 cambió a Escuela Oaxaqueña de Bellas Artes.

Para diciembre de 1950 se impone como nuevo gobernante el ingeniero *Manuel Mayoral Heredia*, este no mostró congruencia entre su dicho y hecho, ya que para estimular la agricultura comercial e industria buscó allegarse de recursos aplicando el Código Fiscal de Sánchez Cano y la ley de fomento industrial; por lo que de nuevo comerciantes, estudiantes y profesores protestaron, esta vez las críticas fueron más violentas ya que había grupos de choques, hubo pérdida de vidas humanas y finalmente el 25 de junio de 1952 Mayoral dimitió.³⁵

El 2 de agosto del mismo año se designa como interino al general retirado *Manuel Cabrera Carrasqueado* (1952-1955), quien pudo gobernar gracias a su sensibilidad hacia las quejas sociales, inauguró las obras de la Cuenca del Papaloapan, para

³⁵ Cfr. Basáñez, Miguel (coord). *La composición del poder en Oaxaca: 1968-1984*. INAP. México. 1987. P. 111.

aumentar el salario de los profesores rediseño el sector público, reconstruyó el hospital Dr. Aurelio Valdivieso y el 17 de enero de 1955 transformo al Instituto de Ciencias y Artes en Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; sin embargo, dejó el cargo 1 de octubre de 1955 debido a un paro cardíaco que le causó la muerte.

A manera de síntesis se expresa que en este período en términos económicos a la entidad le fue bien ya que creció por encima del promedio nacional; sin embargo, el modelo de industrialización al no tomar en cuenta las particularidades del estado, hizo que desde 1940 el progreso fuera un sueño ya que no hubo un gran esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la población, a través de una distribución equitativa del ingreso y mayor inversión en desarrollo humano.

De hecho en esa época los caciques seguían aprovechándose de la figura del tequio forzando a las personas a trabajar en sus propiedades sin remuneración alguna, así sucedió desde 1940 en las fincas cafetaleras, dicha actividad aunque genero grandes ganancias, estas fueron acaparadas por los finqueros.

Asimismo, los pequeños propietarios cultivaban solo para autoconsumo y al no utilizar tecnología requerían de gran esfuerzo físico, esto a su vez impedía ejercer su derecho a la educación y expandir sus capacidades y libertades, carecían de oportunidades por lo que se agravo el atraso y la región se convirtió en proveedora de mano de obra barata, incorporándose de manera privilegiada desde 1942 hasta 1964 al programa Bracero (creándose una tradición migratoria a Estados Unidos que se mantiene hasta la fecha) o en su defecto migraron al DF, panorama que empeoro en los siguientes años.

2.2.4. Desarrollo estabilizador: 1954-1970.

El periodo 1954-1970 llamado desarrollo estabilizador, por la política impulsada por el FMI tras la devaluación de 1954 y la firma del primer plan de estabilización; esta etapa también es conocida como la segunda fase o nueva industrialización. Se caracterizó porque la intervención estatal se enfocó a mitigar los efectos provocados por el modelo anterior, para ello buscó generar crecimiento sostenido a través de un programa de desarrollo económico que debía garantizar estabilidad macroeconómica

con base en el ahorro voluntario; en el área social se propuso reducir la desigualdad, generar seguridad alimentaria y mejorar la calidad de vida.

Tal estrategia respondió a la tendencia internacional del momento que era la exportación de capitales por parte de economías avanzadas a las subdesarrolladas bajo la figura de inversión extranjera directa, aplicando una política expansiva, permisos de importación, preservó como motor la propiedad privada, hubo un tenaz control de la inflación y político. Con el fin de supeditar el funcionamiento de toda la administración pública alrededor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se aprobó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.³⁶

Por su parte, la autoridad monetaria se dedicó a ocuparse de los desequilibrios externos e inflación y como los relativamente pequeños déficits presupuestales se cubrieron con el encaje legal existió cierta paz empresarial. Del mismo modo, se intentó rescatar al agro organizando al sector, continuó la dotación de tierras, los precios de garantía, el apoyo financiero para comercializar e innovar; en la industria para producir bienes de consumo durables, intermedios y en menor cantidad de capital se buscó ampliar la planta nacional con inversión extranjera directa y capital interno, así como optimizar la utilización de los recursos productivos con la idea de esparcir el progreso de manera equitativa.

Los resultados de este plan de desarrollo hacia dentro a nivel macro fueron favorables ya que produjo altas tasas de crecimiento, convirtiendo a México en el ejemplo de América Latina al ser la tercera economía emergente de mayor importancia tan solo por debajo de Japón y Corea, generándose así el milagro mexicano.

Entre 1950 y 1970 la tasa promedio de crecimiento fue 6.6%, alcanzó sus máximos históricos en 1960-1965; desafortunadamente, este proceso de expansión empezó a revertirse en ese último año y mantuvo hasta 1970 una media de 6.9%, seguido de un déficit financiero del sector público mayor al 2.6% del PIB y que fue cubierto con

³⁶ Cfr. Ortiz Mena, Antonio. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. COLMEX. México. 1998. Pp. 49, 120, y 248.

créditos externos al grado que a principios de la década de los setenta México era el cuarto país más endeudado del orbe.

La creciente deuda hizo visible el costo de mantener fija la paridad cambiaria desde abril de 1954 cuando se deprecia la moneda al pasar de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, de aplicar una política fiscal regresiva que incremento la base del impuesto laboral de 17 a 32%, aunque redujo el impuesto al capital de 10 a 5.7%, conservando diversos subsidios y exenciones en lugar de crear un sistema tributario más justo.

Esta política económica proteccionista buscaba fortalecer a los inversionistas, incitar la ampliación de la planta productiva, el empleo y tener tasas de inflación controladas, pero lo que provocó fue la caída del sector exportador; la transferencia de recursos del agro a la industria distorsionó los precios relativos y al no corregir las fallas en la estructura productiva bajo la productividad agrícola generando escases de alimentos básicos, creció el desempleo junto con el control salarial y aumento cada vez más las importaciones de bienes intermedios y de capital; desbalance comercial que se trasladó al ámbito social.

La limitada libertad de expresión y el control sindical condujeron a un repunte de los movimientos sociales, en 1958 se conjuntaron grupos populares que desde tiempo atrás se venían formando, en ese año aún dominaba el clientelismo político y sindical, se dieron los charrazos y el encarcelamiento de líderes disidentes que buscaban “independencia” creando organizaciones al margen de la CTM; a estas se sumaron las zonas rurales, incluyendo la actividad guerrillera que provocó en 1962 el homicidio de Rubén Jaramillo y su familia, las capas medias destacando las movilizaciones de maestros, médicos y estudiantes en 1968, evento que culminó en la matanza de Tlatelolco.

A principios de 1960 las condiciones de vida en el campo empeoraban cada vez más lo que estimuló la migración a las ciudades acelerando la urbanización, pero como la industria fue incapaz de absorber el crecimiento poblacional y la que llegaba del ámbito rural, creció el ejército industrial de reserva, presionando los salarios a la baja y la masa ocupada continuo con bajo poder adquisitivo al grado que en 1968 el 10%

de los más ricos poseían el 41% del ingreso nacional, en contraste, el 70% de la población que estaba en la pobreza percibía el 31% del ingreso nacional.

Se benefició a las empresas transnacionales, estas llegaron al país con su capital y tecnología para abastecer al mercado interno, al tener el control de las divisas influyeron en la actuación del gobierno, por lo que en aras de la industrialización la economía mexicana bajo el plan proteccionista acabo dependiendo más del exterior.³⁷

A pesar de esto en 1970 la comunidad internacional tenía una buena imagen de México ya que había estabilidad macroeconómica y política, por lo tanto, era un campo fértil para invertir; mientras, que en Latinoamérica acaecían los golpes de estados y no elegían a su gobierno por *la vía del voto* como nuestro país; sin embargo, esta democracia de papel se tambaleaba por lo que se buscó una salida y esta fue el de desarrollo compartido.

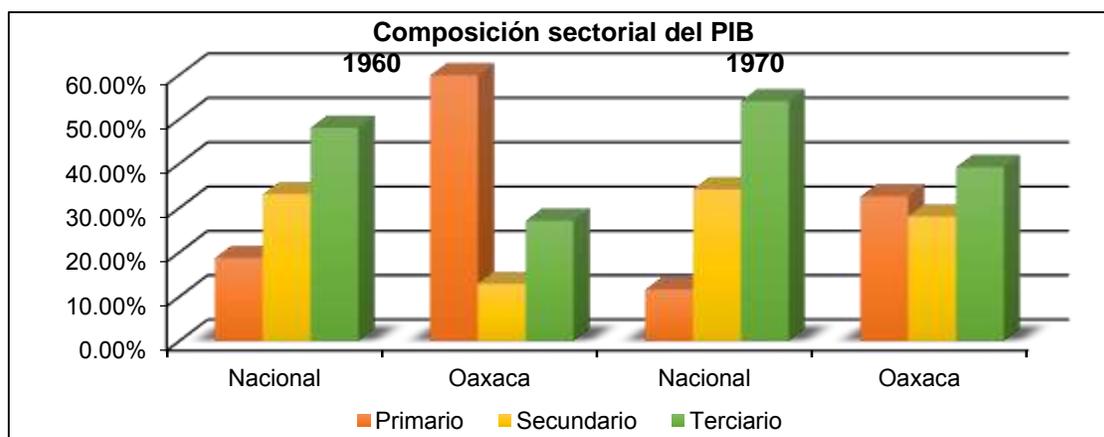
Pero, si el panorama nacional era de alto crecimiento económico y escasa calidad de vida ¿qué paso bajo este modelo en Oaxaca? de acuerdo con *Estadísticas Históricas de México de INEGI 2014* en 1953 había en la entidad 1,513,132 habitantes (4.9% de la población nacional) para 1970 ascendió a 2,015,424 representando el 4.1% de la República. Migraron 374,191 individuos y en el último año citado el área urbana concentro 27% de la población, la ciudad capital contaba con 99,000 personas, asimismo crecieron Juchitán, Loma Bonita, Salina Cruz, Tehuantepec y Tuxtepec.

La PEA (de 12 años y mas) en 1960 fue de 615,711 individuos, constituyendo el 5.4% de la nacional y 15.4% eran mujeres; nuevamente Oaxaca tuvo más gente en el sector agropecuario con 81.7%, el secundario cae a 6.2% y servicios, comercio y transporte absorbe el 12.1% de la PEA. Para 1970 la PEA se redujo a 521,385, lo que represento 4% del nacional y 15.2% eran del sexo femenino; 74.4% se ocupó en la actividad primaria, 9.6% en la industria y 16% en el terciario. La reducción de la fuerza laboral obedece en parte a la migración registrada en esta época.

³⁷ Cfr. Semo, Enrique (coord.). *Historia económica de México*. Tomo V: El desarrollismo. Océano-UNAM. México. 2004. Pp. 15, 44 y 101.

Respecto, al crecimiento económico encontramos que en Oaxaca la tasa promedio anual fue 5.7%, este era inferior al periodo anterior y a la media nacional (6.8%); dicha tasa es negativa en 1953(-4.5%) frente a 0% de la nacional; entre 1954 y 1959 pasa de 5% a -2% siendo menor a la nacional (10% a 3%); para 1960 alcanza 5% mientras que la nacional es 8% y de 1961 a 1970 la entidad se recupera registrando tasas (de 7% a 6%) mayores a la nacional (4.5% y 3%) con una máxima de 13.5% en 1963% (vs 11% del nacional).³⁸

El PIB en 1960 fue 910.49 millones (pesos de 1950) para 1970 ascendió a 1,342.06 millones, generando una aportación respectiva al producto nacional de 1.2% y 0.8%, ubicándose en ambas décadas como la economía número 21 y se estructuraron de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de Luis Unikel. Op. Cit. P. 425.

Del gráfico se desprende que en la década de 1960 a nivel nacional el motor de la economía era el sector terciario (48.1%), secundario (33.1%) y en menor medida el primario(18.8%) en cambio a nivel estatal los porcentajes fueron: 27, 13 y 60, estos datos muestran que en la economía oaxaqueña la actividad agropecuaria era la que estimulaba el desarrollo y en comparación con 1950 las tendencias se mantuvieron, marginalmente creció el agro y servicios (un punto) y la industria decreció casi dos puntos.

³⁸ Cfr. Mendoza G. Miguel Ángel. *Tesis de doctorado: ¿convergencia o divergencia económica regional? Estudio, métodos y modelos para México y República Dominicana*. DEPF. UNAM. México. 2013. P.166.

Para 1970 tanto a nivel nacional como estatal se agiliza el proceso de industrialización de la economía, ésta aportó el 34.3% al PIB, mientras que el sector terciario 54.1%, y el primario 11.6%. En contraste, en Oaxaca la contribución de los sectores fue más equilibrada, las tasas respectivas fueron: 28.1%, 39.3% y 32.6%.

Esta década es crucial para la estructura productiva local porque aquí se consumió el declive del sector agropecuario, dándose el salto del área primaria a la terciaria y emergió el rezago económico al profundizarse la sustitución de productos artesanales por industriales procedentes de otras partes de la República, todo esto era resultado del abandono al campo y de la política de industrialización, sin que hasta la fecha este salto haya podido revertirse.

Dicha caída se hizo acompañar de una deficiente inversión en infraestructura, aunque se construyeron dos presas la de Benito Juárez entre 1956 a 1961 y en 1969 la de Yosocuta en Huajuapán de León fueron insuficientes para alentar la actividad agropecuaria. En los años sesenta nacieron industrias como cemento Cruz Azul en Lagunas, papelera en Tuxtepec y el ingenio Adolfo López Mateos. Pero las presas destinadas a proveer agua para uso humano y agropecuario como el cultivo de piña, ingenio azucarero y ganadería en Tuxtepec, así como la explotación forestal fueron fuente de conflictos agrarios ya que estas utilizaban tierras comunales sin que compensaran por el uso de suelo a los comuneros, muchas veces eran despojados o simplemente se les ignoraba.

Al mismo tiempo que el subdesarrollo económico se fortalecía bajaba la calidad de vida; de hecho continuo siendo la zona con menor ingreso per cápita, este se redujo en 1960 a 527.00 en relación al de 1950 (578.00) para 1970 escalo a 661.00; ambas cifras se alejaron 4 y 4.6 veces del promedio nacional (2,125.00 y 3,104.00), así como 7 y 8 tantos de Baja California, la entidad con mayor ingreso per cápita que registró 3,900.00 pesos en 1960 y 5,380.00 en 1970.

De los VIII y IX *Censos Generales de Población y Vivienda de 1960 y 1970 de INEGI* se desprende que también ocupó el último lugar en el uso de calzado, en 1960 solo 17.1% de la población tenía zapatos para 1970 ascendió a 45.3%; y en la provisión de

agua entubada retrocedió del segundo puesto al primero con porcentajes de 4.2% en 1960 a 18.6% en 1970 (recuérdese el primer puesto es el que se encuentra con mayor nivel de rezago).

En el uso de gasolina igual no avanzó pues del sitio 3 bajo al 1, con 34.9 litros anuales per cápita en 1960 y 54.5 litros anuales en 1970. No obstante mejoró al reducir sus tasas de mortalidad infantil de 85 a 60 por cada mil niños nacidos vivos, pasó de ocupar la séptima posición a la 20; de igual forma amplió el servicio de energía eléctrica, de la tercera posición transitó a la décima, el suministro creció de 57.6 kilowatts/hora a 212.1.

Asimismo, incrementó el consumo de azúcar de 12.68 kg a 17.81, por lo que del segundo escalón subió al quinto con más baja carencia. Pero donde casi no progreso fue en educación, de ser la segunda zona menos alfabeta paso a la tercera, los porcentajes fueron 43.5% de población alfabeta en 1960 a 58% en 1970, este derecho continuo siendo más accesible a los hombres, el 59.3% de los alfabetos en 1960 eran de ese género frente al 40.7% de mujeres, para 1970 las tasas eran 55.5% vs. 44.5%.

En esa misma línea entre 1953 y 1970 se repartieron 3, 089,294 hectáreas lo que represento el 7.78% del nacional a 84,091 personas; sin embargo, como desde décadas atrás se venía haciendo la dotación de tierra no se acompañó de programas que financiaran su explotación, por lo no es de extrañarse que en 1970 el 93% del área cultivada era de temporal y no contaba con mecanismos permanentes de financiamiento, los créditos del Banco ejidal eran pequeños y llegaban de manera tardía.

Se tiene entonces que en este periodo la calidad de vida de la población oaxaqueña no mejoró, a pesar de que hubo estabilidad política; el único interinato se debió a la muerte de *Manuel Cabrera* el 1 de octubre de 1955, su remplazo fue *Manuel I. Manjardín*, quien gobernó once días ya que el 11 del mismo mes y año lo suplió *José Pacheco Iturribarría*, este administró por el resto del sexenio.

De 1956 a 1962 gobernó *Alfonso Pérez Gasga*, quien simpatizó con los universitarios e impulsó la inversión en educación; mayor éxito tuvo su sucesor, *Rodolfo Brena Torres* (1962-1968) ya que al contar con el apoyo del presidente López Mateos emprendió un proyecto para modernizar la entidad creando empresas paraestatales e impulso el Plan Oaxaca. Este último fue parte de la estrategia para abatir el rezago económico y frenar la migración.

La ONU a través de la Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO) junto con el gobierno federal y estatal conformaron una mesa de expertos internacionales, quienes se encargaron de realizar varios estudios sobre los recursos minerales, flora y fauna que poseía la región, los cuales concluyeron en 1969; sin embargo, la propuesta integral diseñada desde arriba excluyó a los pueblos originarios y no se ejecutó.

Como parte de los resultados uno de los investigadores participantes, Enrique Irazoque con base en los rasgos geográficos, étnicos, históricos y político-administrativos de la zona propuso que el territorio se dividiera en ocho regiones geoeconómicas (cañada, costa, golfo, istmo, mixteca, sierra norte, sierra sur y Valles centrales), mismas que fueron adoptadas en 1976 por la Comisión Promotora del Desarrollo Económico de Oaxaca (COPRODEO) y que hasta la fecha prevalece.³⁹

A finales de 1968 el *Dr. Víctor Bravo Ahuja* asciende al poder, pero deja el cargo en 1970 para ocupar la Secretaría de Educación Pública; durante su gestión en materia económica impulsó la aprobación de la Ley de Desarrollo Económico, con ella buscaba propiciar la participación de la iniciativa privada en la industria y servicios ofreciéndole todas las facilidades; igualmente apoyó la construcción de carreteras, el sistema de agua potable y la educación creó el 1 de octubre de 1969 el Instituto Regional del Istmo en Juchitán, el Centro de Enseñanzas Tecnológicas en Salina Cruz, secundarias técnicas y amplió el Instituto Tecnológico de Oaxaca.

³⁹ Cfr. Moguel, Reyna. *Las regionalizaciones para el Estado de Oaxaca: un análisis comparativo*. Centro de sociología. UABJO. México. 1979. Pp. 55 y 79.

En síntesis, entre 1954-1970 no obstante que la economía estatal creció gracias al impulso que se otorgó al sector industrial, lo que se expresa en su mayor aporte al PIB, este fue insuficiente y provocó el abandono de la actividad agropecuaria. Lo poco que se creció se concentró en unas cuantas manos, por ende, la desigualdad se fortaleció y al no aplicar una política social que estuviera a la altura de las circunstancias la pobreza aumentó, de esta forma a la entidad no le quedó otra alternativa más que proveer de materias primas y mano de obra barata, donde su gente primero migró a EEUU hasta 1964 lo hicieron bajo el Programa Bracero y luego al DF.

2.2.5. Transición hacia la economía de libre mercado: 1971-1982.

El periodo de 1971 a 1982 fue la fase de transición de la economía mexicana cerrada a una abierta, también conocida como agotamiento o crisis del modelo de crecimiento industrial, es decir, se renunció al proyecto de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones con políticas de corte keynesiano para tomar la ruta de sustitución de exportaciones.

La lucha ideológica de esta época sobre cómo resolver el colapso se dio en diversos ámbitos (académico, social y político) a nivel local e internacional, donde las principales potencias peleaban por la hegemonía. En nuestro país la *disputa por la nación* aconteció entre dos opciones: por una parte, estaban los tecnócratas-austeros que con base en el contexto internacional proponían avanzar hacia la globalización a través de la economía de libre mercado y que triunfó formalmente en 1982.

Del otro lado, los estatistas, estructuralistas y seguidores de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que con una idea más nacionalista buscaban corregir los defectos del modelo industrial. Dicha disputa se enmarcó dentro de los sexenios presidenciales de Luis Echeverría (1971-1976) con el proyecto reformista o desarrollo compartido y el de José López Portillo (1977-1982) que enarbó el lema “la solución somos todos”.

La estrategia del presidente Echeverría consistió en aplicar una política de *expansión estatal* y que algunos la tacharon de *populista* donde las decisiones en materia

económica las tomaba el titular del Ejecutivo no la Secretaria de Hacienda, ni se consultó más a los hombres de negocios como hasta ese momento se había hecho y el gabinete se integró por académicos (algunos tenían poca experiencia en el servicio público).

Entre las propuestas sobresalieron la de forjar crecimiento compartido dada la gran concentración del ingreso que había generado el desarrollo estabilizador, acrecentar el ahorro, sanear el déficit comercial, frenar el endeudamiento externo, ampliar la infraestructura, ganar el apoyo popular y reducir la desigualdad. Pero, frente al clima de descontento empresarial se convirtió al Estado en el motor de la economía y adoptó un programa expansivo de gasto público que fue financiado con ingresos fiscales (aumento la base de algunos impuestos indirectos) y petrodólares reciclados bajo la forma de préstamos externos.

Al no abatir las fallas coyunturales y dado los siguientes eventos: caída de la tasa de crecimiento del PIB de los países desarrollados en 1971, abandono del patrón oro de EEUU el 15 de agosto y aumento del precio del petróleo en octubre de 1973; provocaron que la expansión del PIB mexicano se acompañara de inflación, entre 1973 y 1976 el índice de precios fue mayor, 2.1% y 22.2% respectivamente, tocando fondo en el último año citado lo que propicio una crisis fiscal y de balanza de pagos.

Como salida a la crisis el 31 de agosto el Secretario de Hacienda anunció dejar en libre flotación al peso, después de permanecer inalterable por 22 años el tipo de cambio nominal; pero esto no fue suficiente ya que no se corrigió la mala relación entre el gobierno y el sector privado, quien preservó sus privilegios, se molestó al no ser tomado en cuenta en las decisiones gubernamentales, acusó al presidente de socialista y enfureció por el homicidio del empresario regiomontano Eugenio Garza.

Amenazando en numerosas ocasiones con efectuar el cobro de los pasivos o retirar su capital sino se les consultaba, actitud que significó la pérdida de soberanía al tener que recurrir a préstamos externos para compensar el déficit fiscal, ya que se consideró que una reforma fiscal progresiva aumentaría las tensiones con el sector

empresarial, lo que condujo a un mecanismo de freno y aceleración para el crecimiento.

Igualmente continuo el malestar social y el autoritarismo, el 10 de junio de 1971 el grupo paramilitar dependiente del Departamento del Distrito Federal llamado *Halcones* reprimió una manifestación estudiantil, pero las voces inconformes se unieron a la guerrilla rural-urbana y al gremio laboral obligando al gobierno a satisfacer algunas de sus demandas, como el aumento de los salarios reales que ante la parálisis de las inversiones privadas generó inflación.

Como segunda fase de transición tenemos al presidente *José López Portillo* con su lema “la solución somos todos”, este intentó estabilizar las relaciones con la sociedad y empresarios, apoyándose en la dialéctica integro su gabinete con polos opuestos; en materia económica el Estado siguió como el motor de la economía, logro positivas tasas de crecimiento, controló algunas distorsiones, bajo la tasa de interés, fomento el ahorro, incremento el crédito, aplicó topes salariales, reorganizó la administración pública y el gasto público expansivo se cubrió con los ingresos provenientes de la venta de petróleo y deuda externa.⁴⁰

El 10 de diciembre de 1976 firmó con el sector privado la *Alianza para la Producción*, esto facilitó la suscripción de un convenio con el FMI el 24 de ese mes; en marzo de 1977 el director de Pemex reevaluó las reservas petroleras, generando un cambio de 180 grados al plan económico ya que se pasó de administrar la carencia y la crisis a la abundancia (misma que se compartió con los empresarios), por cierto mal empleada porque se petrolizó la economía, se abandonó el proyecto industrial y no solo se pospuso el pago de la deuda sino que se contrajo más.

Para rescatar a Mexicana de Aviación y grupo Monterrey en 1981 se contrató un crédito por más de 20,000 mdd a corto plazo y tasa variable; en agosto cae el precio del petróleo después de registrar su máximo de 34 dólares por barril en mayo, y de ocho años de vender a precios favorables. La caída del precio internacional del

⁴⁰ Cfr. Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. 3ª Reimp. COLMEX. México. 2012. Pp. 19, 89 y 91.

petróleo causó que México no recibiera 10,000 mdd por venta del crudo en cambio salieron del país 5,000 millones de dólares, en consecuencia se redujo el gasto público y el déficit se financió con préstamos externos.

Frente a esta situación el sector empresarial y bancario rompió relaciones con el presidente trasladando sus capitales al exterior. 1982 fue un año turbulento para la economía nacional, pero al ser época de sucesión presidencial las decisiones fueron ambiguas, por ejemplo el 18 de febrero el Banco de México (Banxico) ante el problema de liquidez y la necesidad de renegociar la deuda de corto plazo (adquirida en el segundo semestre de 1981) abandono el mercado cambiario, devaluó el peso (paso de 26.4 a 44.7 por dólar) y aplico el clásico programa de ajuste.

En abril para sanear las finanzas públicas y acotar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, nuevamente devaluó el tipo de cambio, recortó el presupuesto y elevó el precio de bienes y servicios básicos. Pero, como la fuga no ceso en julio se contrajo un crédito por 2,500 millones de dólares con la banca comercial internacional, quien tiempo después cerró toda posibilidad de prestar más.

Dado que las malas condiciones persistían el 6 de agosto para evitar que los bancos siguieran vaciando las arcas del Banxico se controló el uso de las divisas; al siguiente día la Secretaria de Hacienda informo que había negociado con los acreedores y entre los acuerdos sobresale que EEUU dio un crédito de 1000 mdd a cambio de venderle petróleo a 27.40 dólares por barril (el precio internacional estaba en 32).⁴¹

El 20 de ese mes el Secretario de Hacienda anunció una moratoria no voluntaria de tres meses del pago del principal de la deuda externa y pidió formar un comité Asesor de Bancos para llegar a una solución; de esta forma inevitablemente estallo la crisis, misma que se intentó arreglar con la quinta opción: *la nacionalización de la banca*, esta ocurrió el 1 de septiembre aún en contra de la opinión del presidente electo; hecho que fue visto por la derecha política y empresarios como una revancha y señal

⁴¹ Cfr. López Portillo, José. *Mis tiempos: biografía y testimonio político*. Segunda parte. Fernández editores. México. 1988. Pp. 691 y 1130.

que se avanzaba hacia el socialismo, la izquierda lo aplaudió y los acreedores supusieron de que se les pagaría.⁴²

A través de su embajador el presidente buscó entablar conversaciones con sus colegas deudores de Latinoamérica para plantear la posibilidad de tomar una postura común y ejercer la posición ventajosa en la que estaban, esto no prosperó y dado que se vencía el plazo de la moratoria decidió asumir el costo de la deuda y negociar en desventaja el 17 de noviembre con los prestamistas. Como resultado el FMI dio un crédito de 3,900 millones de dólares y 1,400 bancos comerciales se unieron para otorgar un préstamo de 5,000 mdd, siempre a tasas de interés crecientes, a cambio México tenía que aplicar un programa de ajuste severo.

En términos macro de 1977 a 1981 la tasa de crecimiento promedio fue 7%, en 1982 cayó a -0.63%; de 1981 a 1982 la inflación pasó de 28% a 100%, mientras que el tipo de cambio de 27 pesos por dólar a 148.5; 6000 millones de dólares se fugaron en 1982 y lo que se pagó por servicio de deuda significó el 7.2% del PIB, convirtiéndose nuestro país en el más endeudado del mundo.

La crisis financiera impactó sin duda alguna en la calidad de vida los mexicanos, ya que aunque se incrementaron los salarios en términos nominales la inflación los deterioraba, el desempleo creció 10% y había 2.4 millones de desocupados; los movimientos populares forjados décadas atrás presionaron para avanzar hacia la democratización de la vida pública.

Protestas que llevaron a López Portillo a considerar que la única vía para legitimarse y evitar un golpe de Estado era avanzar hacia un sistema democrático, por lo que propuso en 1977 la reforma política-electoral, con esta propuesta inicia formalmente el proceso de transición hacia un sistema de partidos políticos modernos, ampliándose el número de escaños en el Congreso de la Unión, de 300 a 400 diputaciones, 100 de

⁴² Cfr. Semo, Enrique (coord.). *Historia económica de México*. Tomo VI: la era neoliberal. Océano-UNAM. México. 2006. Pp. 31 y 35.

ellos pertenecía a la nueva figura de representación proporcional y se permitió el registro condicionado de los partidos.⁴³

Pero, esta apertura política no se traduciría de forma inmediata en mayor bienestar social, sino que la diversidad de opiniones serviría para elaborar un plan integral que pusiera fin a la crisis de deuda externa y fuera un contrapeso a la propuesta oficial, pero como veremos en el siguiente apartado la influencia de la izquierda se perdió y el nuevo presidente se concentró en pagar el pasivo y abrir el mercado interno.

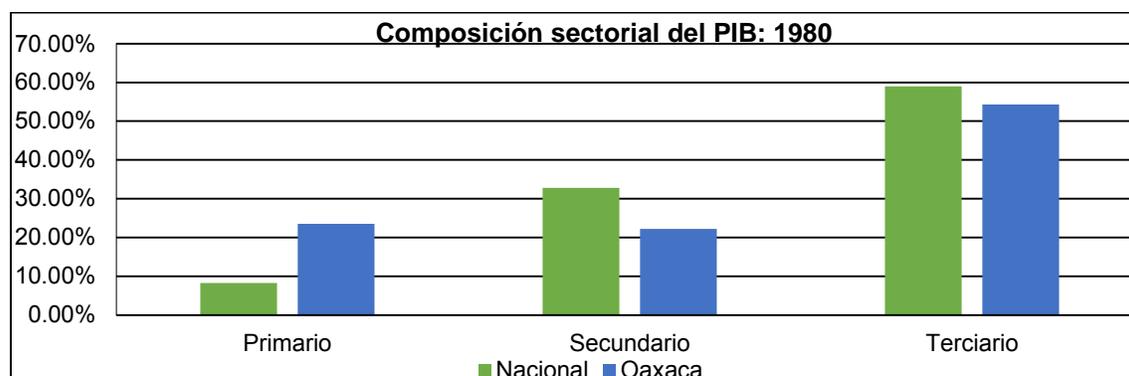
Oaxaca bajo este periodo de transición registro un lento aumento poblacional, de acuerdo con las *Estadísticas históricas de México* 2009 de INEGI su tasa media era 1.5%, esta fue inferior a la nacional (3.1%) paso de 2,050,770 habitantes en 1971 a 2,499,244 en 1982. En 1980 ocupó el noveno lugar a nivel república, 50.3% eran mujeres, 9.5% hablaba alguna lengua originaria, 26% era bilingüe, 68% vivía en el área rural y en la capital 154,000 habitantes, crecieron regiones como: el Istmo, Papaloapan, Huajuapán, Matías Romero y Pinotepa Nacional; y migraron 551,146 personas.

En cuanto al mercado laboral se tiene que la PEA fue 858,283 personas lo que conformó el 3.8% de la nacional, 36.2% de la población estatal y 29.7% eran mujeres; laboraron 858,000. Su participación en términos económicos se tradujo en una tasa de crecimiento promedio de 6.6%, esta era marginalmente superior a la nacional (6%), siendo en 1981 cuando registro la máxima tasa de casi 13.5% en cambio la nacional fue 8.5% y en 1977 la más baja (4%) vs 3.5% de la nacional. Además, entre 1970 y 1982 aportó al PIB total alrededor de 1.47%, por lo que era la economía núm. 20.

Niveles de crecimiento que tuvieron lugar gracias a la inversión en infraestructura (aunque el monto destinado era ridículo en relación con relación al efectuado en el resto del país) construyéndose la presa Cerro de Oro (1972-1986), la refinería en Salina Cruz (1978) y la industria de Cerveza en Tuxtpec (1980).

⁴³ Cfr. Becerra, Ricardo et al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena. México. 2000. Pp. 83 y 109.

Para 1980 Oaxaca contribuyó con 60,117.4 millones (en nuevos pesos de dicho año) lo que significó el 1.41% del PIB nacional, fue menor al de San Luis Potosí y superior al de Durango; y se integró de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. *Estructura Económica del Estado de Oaxaca (1970-1980)*. México. 1985.

Del gráfico se desprende que en 1980 el motor de la economía nacional fue el sector industrial que aportó 32.8% al PIB, el terciario 59% y 8.2% el primario; mientras, que en el PIB la industria contribuyó con 22.2%, 54.3% el área terciaria y 23.5 el primario; al comparar estas tasas con las alcanzadas en 1970 encontramos que el agro y la industria decrecieron 9 y 6 puntos en cambio servicios creció 15 puntos porcentuales.

La consolidación de la actividad terciaria en la estructura productiva de la entidad se debió a que desde 1970 se empezó a impulsar el turismo (motivando a las personas migrar hacia las costas o en su defecto a EEUU); al abandono del campo por parte de una economía nacional sostenida en el petróleo y préstamos externos, esto aceleró aún más el estancamiento productivo provocando la importación de productos agropecuarios y manufacturados, con esto Oaxaca aumentó su dependencia hacia la República.

No obstante, que el aporte del sector primario al PIB estatal era mayor que a nivel nacional, buena parte de la población producía para autoconsumo o para mercados locales, pero con una baja productividad, pues no empleaban técnicas modernas para mejorar sus rendimientos.

Además, de que algunos bienes de exportación que se habían impulsado en las décadas anteriores, como el café que ocupaba abundante mano de obra en la cosecha, pero ante la falta de apoyo no pudo competir con la producción de Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala; por lo que el declive del agro en los años ochenta se hizo evidente al reducir el empleo.

Desafortunadamente el éxito obtenido por la economía estatal no se tradujo en mejor calidad de vida, sino que nuevamente lo poco que se creció se concentró en unas cuantas manos, de acuerdo con Luis Unikel Oaxaca siguió siendo la zona con el ingreso per cápita más bajo 25,348.00 (pesos corrientes), cuando la media nacional era 63,827.00 y la máxima registrada por Tabasco de 159,420.00, es decir, la brecha de ingresos entre Oaxaca y dichas regiones era de 2.5 y 6.2 veces.

Según el *X Censo General de Población y Vivienda 1980* la entidad ocupó el primer lugar en rezago de viviendas con piso de tierra (64%) y sin drenaje y excusado (83.1%); el tercero en agua entubada (53.8%) y hacinamiento (61.4%) y el segundo en carencia de electricidad (54.4%). En educación en 1980 aún contaba con 36% de población analfabeta, tan solo por encima de Chiapas (62%) y persistió la exclusión hacia las mujeres ya que del total de alfabetos 55.5% eran hombres, a pesar de que ellas representaban la mitad de la población total.

Asimismo, 20% de la población no tuvo acceso a los servicios de salud y se dotaron 1, 319,797 hectáreas (constituyo el 6.8% del nacional) a 55,594 personas (12.37% del total), siendo en el sexenio de Luis Echeverría cuando tuvo lugar el 73.15% de las dotaciones; sin embargo, como este reparto se hizo para apaciguar el malestar social y como la idea era industrializarse no se acompañó de un programa de incentivos que hiciera de este recurso un medio de sustento económico para las familias.

En síntesis de 1970 a 1982 en Oaxaca el bienestar social en vez de mejorar empeoró, lo que condujo a reavivar la inestabilidad política, que desde 1952 no se vivía. Los gobernantes en este periodo fueron: *Fernando Gómez Sandoval* (1970-1974), este atestiguo y tolero la organización social, en 1972 otorga autonomía a la UABJO,

permite la creación de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil de Oaxaca (COCEO) y la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) en 1974.

Actitud contraria mostró su sucesor *Manuel Zárate Aquino*, ya que en diciembre de 1974 al arribar a la gubernatura aplicó una política poco popular apoyando a los empresarios y propietarios; de esta manera empezó a confrontarse con los sindicatos en plena época de lucha sindical, en 1975 se presume que la Liga 23 de septiembre realizó protestas violentas haciendo explotar bombas en centros comerciales y fábricas de la capital lo que hizo suponer al gobierno que todas las organizaciones civiles estaban coludidas, por lo que la represión se hizo presente.

A finales de dicho año los estudiantes de la UABJO realizaron una huelga para expresar su repudio por la injerencia del Ejecutivo en el proceso para elegir rector, esta lucha continuó durante 1976; para enero de 1977 los disturbios se propagaron a otros grupos como los campesinos de Tuxtepec (que en 1976 se afiliaron al Frente Campesino Independiente) y sindicatos como COCEO y COCEI; todos criticaban a Zárate por seguir protegiendo a los caciques, latifundistas, patronos, líderes sindicales y dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En esos años tuvieron lugar las desapariciones forzadas, homicidios y el uso de la fuerza pública, pero la tensión bajó el 3 de marzo de 1977 cuando renunció el gobernador; el interino fue el general *Eliseo Jiménez Ruiz* (1977-1980), quien se dedicó a pacificar la entidad y en 1980 lo relevó *Pedro Vázquez Colmenares* (1980-1985).

Como puede observarse en esta etapa, lo que destaca de las administraciones no son sus logros en materia de desarrollo, sino si lograron culminar el periodo para el cual fueron designados; esto influyó para que los siguientes gobernadores fijaran como valor supremo la estabilidad política a costa de permanecer en el subdesarrollo.

2.3. Conclusiones.

En este apartado con el objetivo de conocer que hechos influyeron en el subdesarrollo de Oaxaca nos ocupamos de analizar desde una perspectiva histórica cual fue el

impacto de los modelos económicos nacionales aplicados entre 1934 y 1982 en la estructura productiva y calidad de vida. Previo a esto se ubicó al lector en la entidad de estudio proporcionando a grosso modo su ubicación geográfica, sistema político, económico y social.

Con base en lo expresado en las páginas precedentes se concluye que la economía oaxaqueña mejoro bajo el proyecto cardenista de modernización capitalista, debido a que el ejecutivo federal canalizó fuertes inversiones al sector productivo y social; sin embargo, de 1940 a 1980 el plan industrial subordinó al campo lo que se tradujo en gran apoyo al Centro y Norte del país, estos ampliaron el sector secundario y a la agricultura comercial, mientras que se abandonó al Sur.

Al mismo tiempo que se dio este abandono se continuo con la dotación de tierras, en el caso de la entidad lo repartido entre 1900-1982 significó el 6.3% del nivel federal y 3.33% de los beneficiados, es decir, se distribuyeron 6,273,223 ha a 227,556 personas; para la explotación de este recurso y convertirlo en un medio que les permitiera vivir se requería de un programa que incentivara la producción, esto no sucedió.

Prueba de ello es el café que tuvo precios favorables de 1940 a 1970, a partir de este último año dado el aumento de los niveles de productividad de otros países ya no pudo competir en el mercado internacional. Además, como era de esperarse también se descuidó la cadena de distribución y de comercialización, los beneficiarios fueron casi siempre los intermediarios no los productores; todo esto influyó para que el agro tuviera rendimientos decrecientes.

En consecuencia, aunque la economía estatal durante este periodo alcanzó tasas de crecimiento muy positivas (la media anual fue 6.3%) incluso por encima del promedio nacional (6.1%); la estrategia de desarrollo económico aplicada por la federación le afectó, ya que la economía terminó por terciarizarse sin consolidar una estructura industrial significativa, con ello la entidad se convirtió en una zona proveedora de mano de obra barata e importadora de bienes manufacturados.

Sobre la calidad de vida alcanzada por la población bajo el modelo industrial se concluye que al no existir una política social que estuviera a la altura del éxito económico, la riqueza tendió a concentrarse al grado que la entidad registro el ingreso per cápita más bajo; hecho que fue posible porque los caciques y la iglesia aprovechándose de la figura del tequio obligaban a las personas a trabajar sin recibir pago alguno.

A la par de esta carencia de ingresos las demás dimensiones de la pobreza se fortalecieron, fue la entidad federativa que menos acceso tuvo a calzado, gasolina, agua entubada del 1% de la viviendas que gozaron de este bien en 1940 paso a 53.8% en 1980; y la más analfabeta (de 87% a 36%), con una exclusión constante hacia la mujeres para ejercer este derecho, a pesar de que conformaron alrededor de 49% de la población estatal, del total de alfabetas en 1940 75.1% eran hombres para 1980 quedo en 55.5%.

Las mejorías se observaron en mortalidad infantil (del séptimo puesto con más déficit se avanzó al vigésimo lugar), en consumo de azúcar del segundo lugar se pasó al quinto y en cobertura de electricidad de ser la entidad más rezagada escaló a la décima posición.

Privaciones que se dieron bajo un contexto en que Oaxaca redujo su participación porcentual en la población total del país, del 7.2% de 1895 al 3.5% en 1980; con un alto grado de población rural y que conjuntamente impidieron a las personas tener una calidad de vida digna, expandir sus libertades, ejercer sus derechos y contaran con las oportunidades para tener una vida plena que les permitiera desarrollar su capacidad de agencia.

Este bajo desarrollo se fortaleció por la inestabilidad política existente, donde la falta diálogo entre clase gobernante y pueblos originarios para elaborar un plan de desarrollo provocó malestar social, obligando a renunciar a tres gobernadores; las políticas públicas aplicadas siempre fueron diseñadas de forma vertical y de manera segmentada.

La inestabilidad política con el paso del tiempo se convirtió en un freno para el desarrollo, porque la élite local: caciques, propietarios, comerciantes abogados y médicos, siempre definió el rumbo de Oaxaca imponiendo al gobernador, a veces en contra de la opinión del presidente de la República; estos líderes al arribar al poder actuaban conforme a los lineamientos indicados por ende cualquier plan de desarrollo que pretendiese financiarse con recursos estatales no tenía éxito y el precio a pagar era dimitir.

Como era de esperarse frente a este poder fáctico nacieron los disidentes, estos se encargaron de promover la organización y participación de diversos sectores sociales, asociaciones que hoy en día hacen escuchar su voz ante cualquier situación en la que no concuerdan.

Dicho activismo ha obligado al titular del ejecutivo estatal desde el derrocamiento de *Manuel Zárate Aquino* en 1977 a considerar como meta principal tener paz política y concluir su sexenio pasando a un segundo plano el diseñar y ejecutar un plan de desarrollo a mediano plazo encaminado a mejorar la calidad de vida de la población.

Capítulo. III. Oaxaca bajo la economía de libre mercado.

En este apartado se va a explicar el proceso de adopción del modelo económico neoliberal en nuestro país, su impacto en la política de gasto público (federal y estatal) y en la estructura productiva de Oaxaca; esto con el fin de comprender si el modelo mejoro o no el grado de desarrollo de la entidad.

3.1. Modelo económico neoliberal en México.

Como se señaló en la última sección del capítulo II decisiones equivocadas tomadas en los años setenta a nivel nacional por el sector público y privado hicieron que el proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones fracasara, por ende, correspondía al gobierno en turno resolver bajo qué medidas se podía impulsar el crecimiento y la solución fue adoptar políticas neoliberales en el terreno económico.

Esta etapa también fue llamada por algunos analistas como sustitución de exportaciones o secundario exportador, pues suponían que las ventas al exterior de manufacturas promovería la expansión. La esencia del neoliberalismo, tal como, se expuso en el primer apartado considera que los países y regiones podrán incorporarse al nuevo proceso de globalización si tienen un sistema económico eficiente y sea el libre juego de las fuerzas del mercado el que se ocupe de la asignación y distribución de los recursos.

Dicho modelo se puso en práctica luego de los golpes de estado en el cono sur y se generalizó en Latinoamérica a raíz de la crisis de deuda, recibiendo ayuda y el soporte ideológico de instituciones internacionales como el FMI y el BM, que al otorgar el “rescate” a los países, condicionaba el mismo a la aplicación de políticas económicas de ajuste de corte liberal.⁴⁴

México en 1982 como una salida a la crisis de deuda que vivía adoptó este modelo y en la actualidad se distinguen las siguientes fases: *programa de ajuste para enfrentar la crisis de deuda* (1982-1988), *reformas estructurales de primera generación*(1988-1994) y su *ampliación luego de la crisis de 1995* (1995-2000). No obstante, que las

⁴⁴ Cfr. Williamson, John. *The progress of Policy Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Num. 28. January. Washington D.C. EEUU. 1990. Pp. 10 y 32.

reformas se han profundizado, para algunos autores en América Latina en 2001 se inició el *agotamiento del modelo neoliberal* y se prolonga hasta hoy en día, este colapso respondió a los sucesivos triunfos de gobiernos que cuestionan la orientación de dichas políticas y proponen seguir otra ruta.”

Etapas que se expondrán en este apartado con base en los períodos presidenciales de México, pues como decía Daniel Cosío Villegas cada sexenio tiene su “estilo personal de gobernar”.

3.1.1. Cambio de rumbo: 1982-1988.

El primero de diciembre de 1982 en la toma de posesión como presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado expresó que la política económica *populista* aplicada en los dos sexenios anteriores, en los que el desarrollo nacional se sostuvo con creciente gasto público (de 1970-1976 apoyado en crecientes préstamos externos y de 1977 a 1982 en los ingresos petroleros) habían conducido a la grave crisis de deuda que estallo el 17 agosto de 1982.

Dicha situación se consideró como una oportunidad para un *cambio de rumbo*, se propuso actuar con firmeza, avanzar hacia la globalización con una economía abierta, adelgazar la burocracia, sanear sus finanzas y ocuparse de la problemática social, pues era previsible que estas medidas generarían un aumento del desempleo.

Por ello su gobierno se centró en aplicar primero un programa de estabilización y después promover la apertura comercial, proceso guiado por políticas de ajuste estructural y por los “consejos” del FMI, impuestos tras la firma de la carta de intención y aceptar préstamos del BM y el Departamento del Tesoro de EEUU; se elaboró y anunció el 1 de diciembre de 1982, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

El PIRE se implementó en los tres primeros años de gobierno y buscaba controlar la inflación, generar estabilidad macroeconómica, crecimiento gradual pero sostenido, proteger el poder adquisitivo, el empleo y la planta productiva, fomentar el ahorro interno, estabilizar el mercado cambiario y de divisas; para ello se usarían medidas

drásticas como la derogación del control de cambios, privatización de las empresas estatales, saneamiento de las finanzas públicas a través del recorte presupuestal, mas recaudación fiscal, reduciendo y/o eliminando subsidios e incrementando los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.

Como se puede observar muchas de estas políticas eran contradictorias, por ejemplo se proponía incrementar la recaudación fiscal con el aumento en los precios y tarifas de bienes y servicios públicos de la industria siderúrgica, petroquímica, ferroviaria y transportes, al mismo tiempo controlar la inflación, hecho que era contraproducente pues los incrementos de precios ocasionan inflación, prueba de ello es que en 1987 el índice de Precios al Consumidor alcanza una tasa de 160%, índice inflacionario que mostraba la ineficacia de tales medidas.

Para la aplicación del PIRE el 10 de noviembre de 1982 se solicitó al FMI un crédito por 3,611 millones, en derechos especiales de giro (DEG), el cual fue aprobado el 23 de diciembre como Acuerdo de Facilidad Ampliada (AFA), cada año se entregarían 1,200 millones de dólares condicionado a resultados, por su parte México firmó una Carta de Intención en la que fijo metas macroeconómicas y se obligó a informar anualmente los logros alcanzados.

A la par el 12 de diciembre de ese año se realizó una de las primeras reformas de gran trascendencia y consistió en limitar el papel de Estado como eje rector en la nueva economía, modificándose los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).⁴⁵

Con estas acciones el gobierno (en aras de legitimarse) enviaba un claro mensaje al sector privado y a la comunidad internacional: la deuda se pagaría y se realizarían los cambios estructurales. A pesar de la caída en el precio internacional del petróleo el 25 de enero de 1983 en los dos primeros años del PIRE se logró reducir el déficit público y la inflación.

⁴⁵ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la. *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia, 1982-1988*. FCE. México. 2004. Pp. 36, 172 y 733.

Sin embargo, el 30 de octubre de 1984 el FMI inició una evaluación que concluyó en enero de 1985, en este mes el índice de precios era de 7.4% (mensual y 64% anualizada), las medidas aplicadas no habían cumplido con las metas fijadas y el acuerdo se postergó al 26 de marzo, realizando la firma de la tercera carta de intención, correspondiente a la última fase del AFA. El 29 de marzo se reestructuraron los 48,700 millones de dólares de la deuda externa con los principales acreedores, los pagos del principal que se vencían en 1983 se reajustaron a un periodo de 8 años con una prórroga de 4 años.

Con el terremoto del 19 de septiembre de 1985 la situación se agravó, para el 22 de noviembre México solicita ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y a finales de año el peso se devaluó 96% (tipo de cambio controlado) y 114% el libre. Finalmente, el 26 de julio de 1986 se concretó la adhesión al GATT, esto implicó disminuir los aranceles y eliminar los permisos previos de importación (en ese año estaba sujeto solo el 28% de las fracciones arancelarias).

A principios de 1986 la situación empeoró por el desplome del precio del petróleo reduciendo la posibilidad de pagar los pasivos, no obstante México rechazó adherirse al “Club de deudores”, que buscaban constituir Brasil y Argentina para formar un frente común y poder negociar en mejores condiciones sus deudas ante el Comité de Asesor de los Bancos Acreedores; en su lugar el 21 de febrero de 1986 aceptó el Plan Baker obteniendo un nuevo préstamo por parte del FMI junto con la firma de una nueva carta de intención.

El Plan era una propuesta que presentó en octubre de 1985, el Secretario del Tesoro de EEUU, James Baker al BM y al FMI bajo el nombre de *Programa para el Crecimiento Sostenido*, con el fin de que los deudores expandieran su economía y pudieran seguir pagando la deuda, es por ello que debían incrementar su tasa de ahorro e inversión por medio del recorte presupuestal e instaurar una economía de libre mercado, entre tanto los acreedores otorgaría un paquete de financiamiento para relanzar su crecimiento, mismo que estaría sujeto a la evaluación de los resultados alcanzados, y establecidos en la nueva carta de intención.

Como parte del Plan Baker en junio de 1986 se crea en nuestro país el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), con esta nueva estrategia se pretende crecer de forma moderada, sin descuidar el control de la inflación, con créditos al sector privado. Se “recomienda”, devaluar el peso y diversificar las exportaciones para desprender la economía; en consecuencia se continuó reduciendo la participación estatal ajustando los precios de bienes y servicios públicos, reduciendo el gasto público (en inversión y materia social) y comenzó la primera etapa de privatización de empresas públicas.

La Bolsa Mexicana de Valores se derrumba el 19 de octubre de 1987 y se registra una fuerte fuga de capitales, la moneda se depreció al mes siguiente y la inflación de 6% mensual mostraba que la economía mexicana se encaminaba a una hiperinflación, para tratar de detenerla el gobierno suscribió el Pacto para la Solidaridad Económica (PSE) con las organizaciones sindicales oficialistas, empresarios y campesinos, el 15 de diciembre de 1987 y se aplicó durante 1988.

En esta ocasión si bien persistió la idea de sanear las finanzas públicas a través de la política fiscal restrictiva y monetaria acomodaticia, se agregaron medidas *heterodoxas* como administración de precios de bienes y servicios, apertura comercial, control salarial y dado que no era el libre juego de las fuerzas de mercado el que disminuía la inflación (este la aumentaba) fue necesario para romper las expectativas futuras un “pacto” entre el gobierno y los agentes económicos; lo que sólo se podía hacer en México gracias al control que tenía el PRI sobre las organizaciones sindicales, de esta manera los salarios y el tipo de cambio se sujetaron a la variación programada de índice de inflación.

Los programas de estabilización hicieron que el gasto público enfrentara fuertes recortes, en 1983 decreció más de 17% en términos reales en relación al gasto de 1982, 6% en 1985, 13% en 1986 y más de 10% en 1988. El gasto fue financiado con los recursos procedentes de las exportaciones petroleras y el aumento de impuestos indirectos -se incrementó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasando de 10 a 15%, en menor grado creció el impuesto sobre la renta (ISR) y perdió participación el relativo a comercio exterior-.

Esta estructura fiscal profundizaría la distribución regresiva (inequitativa) del ingreso, pues como se sabe los impuestos indirectos impactan más a las personas menos acaudaladas.⁴⁶ Por otro lado, como parte del ajuste en 1982 inició la venta de empresas públicas no estratégicas y con saldo negativo, de 1,155 industrias que tenía el Estado en 1982 quedaron solo 412 en 1988 y la mayor parte de los ingresos obtenidos se destinaron al pago de la deuda.

Aunque en este sexenio se logró reducir la inflación y el déficit del sector público, hubo cero crecimiento del PIB, toda vez que los recursos se canalizaron a cubrir los pasivos, de hecho en 1983 la expectativa era una tasa de 0%, pero la evidencia arrojó -4.2%; además, de 1982 a 1988 las transferencias netas al exterior fueron 65, 794.9 millones de dólares, lo que significó entre el 5 y 6% del PIB; mientras, que la moneda se depreció 4,000% al pasar de 57 pesos por dólar a 2,284.00 en dichos años.

Finalmente, como en este periodo el objetivo era estabilizar la economía, el gasto público en el área social se redujo por lo que no se aplicaron programas encaminados a combatir la pobreza y marginación que venían en ascenso, esto propició que el PIB per cápita bajara anualmente 1.8% en promedio y que el ingreso generado por las raquíticas tasas de expansión económica (en las ramas en que se dio, pues como antes se dijo el promedio de crecimiento fue de 0) quedara en poder de unos cuantos.

Por lo tanto, el costo de la crisis se transfirió a los sectores populares vía el aumento de precios, de los impuestos indirectos y por el recorte al gasto público en el sector social. En 1984 el coeficiente de Gini era de 0.492, donde el decil de más ingresos captaba el 38.1% de la riqueza nacional en cambio el de menor ingreso solo el 1.5%; para 1989 esta distribución desigual había aumentado el índice era 0.542, lo que significó que el 10% de los hogares más ricos poseía el 48.9% del ingreso nacional y el 10% más pobre únicamente el 1.4%.

Todo ello se tradujo en un retroceso en la calidad de vida de la mayoría de la población, que padeció mayor desempleo, informalidad y migración, convirtiéndose los años ochenta en la década perdida.

⁴⁶ Cfr. Williamson, John. *Latin American adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics. EEUU. 1990. 14 y 368.

3.1.2 Modernizar a México: 1988-1994.

El presidente Carlos Salinas de Gortari sigue la ruta trazada por su antecesor, pero de forma más profunda, para ello estableció tres acuerdos nacionales: en economía el Crecimiento Sostenido con Estabilidad de precios; con el que se proponía enfrentar el problema de rezago y pobreza extrema se pactó el de Mejoramiento Productivo y del Nivel de Vida de la Población y en materia política-electoral destacaba la intención de aumentar la participación para ampliar la Vida Democrática.

Sobre el primer acuerdo se tiene que este operó bajo el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), desde el 12 de diciembre de 1988 hasta finales de 1991; posteriormente el 20 de octubre de 1992 se actualizó como Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PESE); estas alianzas con la sociedad buscaban controlar la inflación vinculándola con el incremento salarial y estabilizar la economía a través de una política crediticia restrictiva que evitara movimientos bruscos en el tipo de cambio.

Asimismo, se elevaron las tasas de interés para atraer a los inversionistas externos, se retomó el crecimiento por medio del saneamiento de las finanzas y se controlaron los precios líderes de la economía y tarifas mediante la negociación, según los niveles de precios marcados por el mercado internacional.⁴⁷

La política económica se centró en acelerar el proceso de desregulación, renegociar la deuda y efectuar las reformas estructurales necesarias para la apertura comercial; respecto, al proceso de desregulación durante el primer semestre de 1989 aumentó la participación del sector privado en el área de transporte, para ello se liberaron los controles sobre rutas y se dieron más concesiones a la iniciativa privada; también se liberalizó la explotación pesquera, acuacultura, telecomunicaciones, textiles, minería, Pemex se reestructura y permite la inversión privada en petroquímica y electricidad.

Entre las reformas de primera generación destacan: la reprivatización de la banca comercial y la liberalización del sistema financiero que pretendía estimular la

⁴⁷ Cfr. LIX Legislatura Cámara de Diputados. *Informes presidenciales: Carlos Salinas de Gortari*. México. 2006. Pp. 200 y 231.

innovación de productos financieros, fortalecer a los intermediarios y profundizar las estructuras financieras.

De hecho el 12 mayo de 1990 el Congreso de la Unión aprobó las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a los artículos 28 y 123 constitucional, para que los bancos pudieran operar solo con la autorización de la SHCP y no con una concesión (que tenía que ser aprobada por el congreso); además, se elimina de la ley que deben “prestar un servicio público” con ello dejan de ser instituciones nacionales de crédito y se convierten en sociedades anónimas de interés privado.

Para facilitar una mayor participación de la inversión extranjera se adecuó la ley de Mercado de Valores (esta regula las actividades de los organismos participantes y quita el límite de aportación del capital externo) y se promulga la ley para Regular las Agrupaciones Financieras. En septiembre de 1990 se publicó por decreto presidencial el procedimiento para la venta de la banca, en los siguientes 13 meses se enajenaron 18 instituciones bancarias a 13 grupos financieros, creados en la década de 1980 a la sombra del sistema bursátil.⁴⁸

En materia fiscal se redujo la tasa impositiva del ISR quedando en 35% para personas morales y físicas, se unifica la tasa de 10% del IVA, se suscriben tratados para evitar la doble tributación y continúo la eliminación de gravámenes al comercio exterior y de regímenes especiales de los sectores productivos. Para 1991 se quitó el control de cambios, se optó por un sistema cambiario con bandas de flotación y se reformaron las leyes: general de salud, de bienes nacionales, al comercio interior y abasto, comercio exterior y federal de competencia.

Para 1992 se modifica la ley de protección al consumidor, de Minería y el artículo 27 constitucional, este último fue uno de los que mayor controversia y oposición generó porque puso fin al reparto agrario, permite el cambio de propiedad social a privada así como de uso de suelo, fija que los ejidatarios para explotar sus recursos pueden asociarse con las entidades mercantiles o en su caso arrendarlas y se fomenta el

⁴⁸ Cfr. Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE. México. 1993. Pp. 22, 63, 73, 94 y 145.

apoyo financiero a través del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), de cajas de ahorro y crédito a la palabra.

En 1993 se aprobó la ley de Inversión Extranjera eliminando el límite de las inversiones y se reclasificaron las ramas estratégicas de la industria petrolera para permitir la inversión extranjera; además, se reformó la ley del Banco de México, ahora su tarea principal es velar por la estabilidad de precios y se le otorga autonomía.

La autonomía del Banco implica que sus objetivos no se vincularían a las necesidades del gobierno, ni se le permitiría disponer del encaje legal o la emisión para financiar el desarrollo, ni utilizar la política monetaria con base en sus intereses, dicho cambio obedece a que en décadas previas se habían aplicado políticas expansivas, a las que se definió como “populistas” pues generaron un sobre endeudamiento.

Al mismo tiempo que se realizaban las reformas tiene lugar la renegociación de la deuda, el 10 de marzo de 1989 el Secretario del tesoro de EEUU difunde el Plan Brady, documento que reconoce que es imposible para los deudores cumplir con dicha obligación, por lo que se requería inyectar recursos frescos para crecer y de esta manera poder pagar la deuda, es por ello que los acreedores hicieron nuevos préstamos a los insolventes y en el caso de México algunos bancos aceptaron reducir el 35% del principal o las tasas de interés.

En cuanto al proceso de apertura comercial se tiene que el 11 de junio de 1990 comenzaron las negociaciones con EEUU para firmar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que superaría en dimensiones a la Comunidad Económica Europea (que transitaba hacia la moneda común y a la creación de la Unión Europea); finalmente, el 17 de noviembre de 1992 se conoció el documento que daba lugar al TLCAN, mismo que debía ser aprobado por los congresos de los tres países firmantes: Estados Unidos, Canadá y México y se fijó el 1 de enero de 1994 como la entrada en vigor.

México se une a la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1993, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994 y hasta

la fecha ha firmado 11 tratados de libre comercio con 46 países, siendo uno de los países más abiertos del mundo.

Sobre los logros económicos alcanzados en el sexenio se comenta que esto fueron influenciados por los acontecimientos de 1994, el mismo día que entraba en vigencia el TLCAN, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas declaró la guerra al gobierno federal. A esta inestabilidad política se sumó en marzo el magnicidio del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y el 28 de septiembre privan de la vida al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI José Francisco Ruiz Massieu, cuñado del presidente.

Estos hechos, junto con la continua alza de las tasas de interés por la Reserva Federal de EEUU, propiciaron (una vez concluido el proceso electoral y a punto de que Ernesto Zedillo tomara a su cargo el gobierno del país) una intensa fuga de capitales, salieron más de 3,160 millones de dólares del 14 al 18 de noviembre y si bien en enero de 1994 ingresaron al país arriba de 10,000 millones de dólares, para abril salió la misma cantidad; de esta forma el sexenio de Carlos Salinas de Gortari culminaba con una profunda crisis económica, a la que se consideró la primera producto de la globalización.

De las 412 empresas públicas existentes en 1988 para 1994 quedaron 219, es decir, se subastaron 193 empresas, pero a diferencia de la etapa de Miguel de la Madrid, ahora se trataban de empresas estratégicas como bancos, teléfonos, ferrocarriles y parte de PEMEX, etc. Por la venta de estas ramas se obtuvieron 23,000 mdd (69,415 millones de pesos) de los cuales 57% provino de la banca y 28% de Telmex, recursos que se destinaron al pago de la deuda y al posterior “rescate” de la banca tras la crisis de 1995. Enajenaciones que favorecieron en cierto grado la creación de monopolios.

Aún con la subasta del patrimonio nacional para 1994 la deuda pública global significó 22.5% del PIB cuando en 1988 era del 63.5%, mientras que el pago de intereses paso de 17.7% a 2.8% del PIB; la tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto registro una media de 3.9% y la per cápita 2.1%; se eliminó el control de precios y la inflación promedio era 17.6% anual, pero como los salarios seguían indexados al

comportamiento de precios (principio fijado en los “pactos”) el poder adquisitivo de la mayoría población no mejoro.

En 1989 el coeficiente de Gini era 0.549 y los más ricos tenían cerca de la mitad del ingreso total, para 1994 ascendió a 0.528, donde el 10% de la población más pobre seguía teniendo lo mismo que en 1989 (1.4% del ingreso nacional) y el 10% de los más ricos poseía 43%; ello haría pensar que la desigualdad no aumentó, pero las ventas de importantes empresas publicas habían generado un desempleo creciente, los desempleados se incorporaron a las filas del trabajo flexible, inestable, temporal y con salarios más bajos que se ajustan, a posteriori, al nivel de inflación.

Para mitigar este alto costo social sin desviarse del principio de recorte presupuestal, el gasto público creció de forma ligera representando en la década de los noventa alrededor del 22 y 24% del PIB, este se canalizó a necesidades urgentes a través del segundo eje de acción gubernamental que era desarrollo social.

El 2 de diciembre de 1988 entro en operación el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) este se basó en el liberalismo social; partió del respeto a la forma de vida de individuos y comunidades, identificación de sus problemas y voluntad para resolverlos; su objetivo era transferir recursos a los grupos más vulnerables por medio del programa de “solidaridad” para el bienestar social, en lugar de universalizar los derechos, el combate a la pobreza se realizó focalizando los recursos en la población con mayores carencias.

PRONASOL comprendía acciones en educación, vivienda, salud, alimentación, ecología, trabajo y financiaba proyectos sustentables de indígenas, campesinos y población urbana; y pedía la participación organizada en todas las fases de operación de los programas argumentando que “la responsabilidad es compartida y promueve la eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos”.⁴⁹

⁴⁹ Cfr. Salinas de Gortari, Carlos. *México: un paso difícil a la modernidad*. Plaza & Janes. Barcelona. 2000. Pp. 120, 295 y 549.

Finalmente, como tercer eje de labor destaca la creación en 1990 de instituciones orientadas a consolidar la democracia como el Instituto Federal Electoral (IFE), Tribunal Federal Electoral (TRIFE), Consejo Nacional del Deporte (CONADE), Consejo Nacional para las Culturas y las Artes (CONACULTA), Comisión Nacional del Agua (CNA) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En materia de diversidad cultural el 7 de julio de 1989 se creó la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, ente que se encargó de dar cumplimiento al Convenio no. 169 de la OIT formulando el proyecto de reforma al artículo 4º Constitucional para que nuestro país reconociera los derechos culturales de los pueblos originarios y se definiera como una nación pluricultural, este llegó al congreso el 7 de diciembre de 1990 y fue aprobada por el poder legislativo el 22 de enero de 1992.

Además, con el objetivo de reestablecer las relaciones diplomáticas con la Santa Sede se modificaron los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Carta Magna y se promulgo la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, con ello la iglesia se convirtió en un sujeto jurídico a través de la figura de asociación religiosa, permitiendo que realice culto fuera del templo, participe en instituciones educativas particulares, tenga bienes raíces, otorgó a los sacerdotes, siempre y cuando se separen de su ministerio, el derecho a votar y ser votados y se establece el respeto irrestricto a la libertad de creencias.

3.1.3. Bienestar para la familia: 1994-2000.

La entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994 y la acelerada apertura financiera (que marcan la cúspide de las reformas de primera generación) derivaron en la crisis de 1994-1995 a la que se conoce como la primera crisis de la globalización situación que también vivieron en el segundo lustro de los años noventa Asia (1997), Brasil y Rusia (1998), Ecuador (1999), Argentina, Uruguay y Paraguay (2001-2002).

En medio de esta volatilidad económica, el 1 de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo asume la presidencia y con base en un análisis que subestimó la situación, presentó al Congreso de la Unión una política económica optimista para su primer año de

gobierno que situaba en torno al denominado “Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento”.

Acto seguido el 19 de ese mes el Secretario de Hacienda se reunió con líderes sindicales, campesinos y empresarios, a estos últimos les informo que el peso estaba sobrevaluado por lo que se abriría la banda cambiaria de un solo golpe y sin límite, al siguiente día este anuncio se hizo oficial ampliándose la banda de flotación en 15% y el 21 de marzo la devaluación fue en igual porcentaje.⁵⁰ Sin embargo, los empresarios que tuvieron esta información privilegiada sacaron en dos días 4,633 millones de dólares vaciando las reservas del Banxico, hecho que se conoció como *el error de diciembre*.

Por el impacto que causó en la comunidad internacional se le nombro el *efecto tequila*; dicho error produjo una devaluación descontrolada del peso, pasando de 3.44 nuevos pesos el primero de diciembre de 1994 a 7.66 a finales de 1995, en ese año se registró una tasa de crecimiento del PIB de -6.2% en términos reales, se elevaron los precios y la tasa de interés (en marzo llegó a 100%), muchas empresas y bancos quebraron estallando una crisis financiera.

Frente al peligro de que la crisis se propagase a EEUU, que había invertido bastante en los tesobonos (bonos gubernamentales de corto plazo creados en el sexenio anterior para suplir el deficiente ahorro interno, los cuales estaban cotizados en dólares y debían ser pagados en forma escalonada en 1995 si no se renovaban) hizo un préstamo por 50,000 millones de dólares, de los cuales se usaron 42,000 para mantener la estabilidad del peso, dando como garantía los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras.

A cambio de esta ayuda el gobierno federal reconoció la deuda de los bancos y rescató al sector bancario a través del Fondo de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y aplicó un programa de ajuste recesivo. El cual fue publicado el 3 de enero de 1995 dentro del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), en él

⁵⁰ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000*. México. 1995. Pp. 106 y 113.

se calculó un crecimiento económico moderado, se fijó como meta de inflación 19%, un tipo de cambio de 4.50 pesos por dólar, el aumento salarial fue de 7%, se redujo el gasto público y el crédito interno.

El 9 de marzo fue reforzado el programa AUSEE para ello se reajustaron las expectativas de crecimiento a la baja, a una tasa de 2%, se dejó en libre flotación al peso, la inflación llegó a 42%, el recorte presupuestal fue 10% y la subida en los precios de bienes públicos y tarifas creció igualmente; cambios que eran producto del supuesto (ya adoptado en el sexenio anterior) de que la estabilización monetaria era la base para la expandir el ahorro interno, la disciplina fiscal y la seguridad macro económica.

Durante este periodo presidencial se profundizaron las reformas estructurales, basta señalar que en aras de despretrolizar la economía, se hicieron una serie de cambios en materia fiscal y hacendaria creándose el Régimen de Pequeños Contribuyentes (repecos), se subió el IVA a 15%, con tasa cero a alimentos y medicinas.

Entre 1995 y 1997 se modificó la Ley del Seguro Social para abandonar el sistema pensionario de reparto y se adoptó el de cuentas individuales de ahorro, con ello se individualizaron las cuentas de ahorro para el retiro y surgieron las Afores (como sociedades financieras para su gestión), con esto se profundizaba la financiarización de la economía. Para sanar las fianzas públicas en 1999 se ajustaron ciertos privilegios como la deducción inmediata a inversiones, se restringió el subsidio a investigación y se incrementó la tasa del ISR a 40% para personas físicas y 35% a morales, más un 5% a las utilidades distribuidas.

Los resultados de esta política económica ortodoxa se hicieron visibles a finales del 2000, cuando México ya se había insertado al mercado global, firmando acuerdos de libre comercio con 27 países, los inversionistas extranjeros podían participar en casi todos los rubros de la economía real y financiera, la inflación menguó anualmente

22.1%, siguió la venta de empresas públicas (ferrocarriles, aeropuertos, carreteras, etc.) al igual que el pago de la deuda externa.⁵¹

En 1995 la tasa de crecimiento real del PIB fue -6.2%, para 1996 empezó a recuperarse y en los últimos cinco años de gobierno este indicador creció en promedio 5.5%; aunque, al reducir la participación del gasto público como proporción del PIB, el ingreso medio per cápita solo aumento 1.9%, este junto con los bajos salarios agravo el nivel de vida de la población y la desigualdad en comparación con el sexenio anterior, en 1994 el coeficiente de Gini fue 0.528 para el año 2000 se registró en 0.564, lo que significó que el 10% de los hogares más pobres retenía solo el 1.1% del ingreso total, en contraste el 10% de los más ricos poseía el 48.3% de los recursos.⁵²

Para paliar estos efectos en agosto de 1997 comenzó a operar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), este plan a diferencia del PRONASOL, cambió el esquema de comunidad-gobierno y de proyectos productivos por un sistema focalizado dirigido a familias rurales que padecían pobreza extrema a través de transferencias directas condicionadas a que los niños y jóvenes de esas familias asistan a la escuela, a la unidad de salud y reciban asesoría para mejorar su alimentación.

Por último, como parte del proceso democrático, el 17 de enero de 1995 los partidos políticos y el gobierno firmaron un acuerdo nacional para mejorar las reglas de competencia, publicándose en 1997 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPE), en esta norma se otorga autonomía al IFE y al TRIFE, se estipula que el Jefe de Gobierno y los delegados del Distrito Federal serán elegidos por medio del voto libre y directo; además, se reguló el acceso a medios de comunicación y financiamiento de los partidos.

⁵¹ Cfr. Presidencia de la República. *Sexto informe de gobierno*. México. 2000. Pp. 297, 338 y 356.

⁵² Cfr. Tello, Carlos. *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. FE-UNAM. México. 2014. Pp. 331, 352 y 395.

3.1.3 Alianza por el cambio: 2000-2006.

El primero de diciembre de 2000 después de 70 años del PRI en el poder, hay alternancia en la presidencia de la República, el candidato electo pertenecía al Partido de Acción Nacional (PAN); de esta forma se puso fin a 70 años de gobierno del monopartidismo. Pero, este cambio en el ejercicio del poder político no representó un cambio de modelo económico, mientras algunos países buscaron alternativas México fijó en su PND cómo objetivo generar crecimiento económico sostenido y dinámico, mantener estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sanas.⁵³

Razón por la cual se aplicaron programas restrictivos para reducir el déficit fiscal, controlar la inflación, mantener precios estables y fortalecer el ahorro interno; además, el sector privado continuo como el encargado de promover la economía y dada la falta de negociación política no hubieron reformas estructurales de segunda generación; solo resalta la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, en esta se ordenó al Ejecutivo operar con un presupuesto equilibrado y de forma excepcional con déficit, lo que no resultaba tan difícil con precios del petróleo en ascenso (en este sexenio el precio del barril llegó a más 100 dls.).

En materia tributaria se redujo la tasa del ISR de 32% (para personas físicas y morales) a 29% en 2006, eliminando la retención de 5% a las utilidades distribuidas, se permitió deducir las reinversiones y se hicieron 25 cambios al sistema jurídico para fortalecer la oferta y demanda de los servicios financieros.

Tales acciones condujeron a resultados que se vieron marcados por la recesión de EEUU en 2001 y sobre oferta de productos chinos en el mercado internacional, lo que provocó la caída en la producción, inversión y empleo, la tasa de crecimiento del PIB real en ese año fue negativa (-0.17%) y en los siguientes cinco años la media 2.78%, creándose un “estancamiento estabilizador” ya que el lento crecimiento se acompañó de precios estables. Por su lado, la inflación oscilo entorno al 4.8%, el ahorro interno aumentó gracias a los bajos salarios y a la contracción del mercado nacional.⁵⁴

⁵³ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo: 2001-2006*. DOF. 2ª Sección. México. 2001. P. 40.

⁵⁴ Cfr. SHCP. *Criterios generales de política económica*. México. 2007. Pp. 69.

Finalmente, en materia de desarrollo social el 6 de marzo de 2002 el Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades sustituyó a PROGRESA, ampliando el apoyo a familias del área urbana y estudiantes de educación media superior; sin embargo, este esfuerzo no evitó la desigual distribución del ingreso, el PIB per cápita sólo creció en promedio 0.9%, cifra que es un punto porcentual inferior al sexenio anterior.

Aunque la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)* mostraba una reducción de la desigualdad, con un coeficiente de Gini en 2004 de 0.460, donde el decil de menores ingresos percibía 1.6% del ingreso total, en tanto, que el grupo de ingresos más altos tenía el 36.5%; como diría Fernando Cortés esto era relativo porque hubo un empobrecimiento generalizado, ya que con una tasa de crecimiento a la baja, el PIB per cápita apenas crece, el empleo formal disminuye e incrementa el informal.

3.1.4. El presidente del empleo y vivir mejor: 2006-2012.

El 2 de julio de 2006 nuevamente el PAN ganó las elecciones presidenciales con ello sumaron 12 años de gobierno, en esta ocasión a diferencia de los anteriores planes de desarrollo, la política pública para lograr un desarrollo humano sustentable planteó como primer eje (de los cinco) “estado de derecho y seguridad”, considerándolo como una condición necesaria para que el individuo pueda disfrutar del fruto de su esfuerzo, a su vez permitiría mayor inversión, generar empleos y una economía competitiva.

Sin embargo, este se tradujo en una “guerra contra el narcotráfico” creando un nivel de violencia incontrolable que revelaba aún más las dificultades para hacer cumplir el estado de derecho, que continuamente fue desafiado. Como segundo pilar estaba la economía competitiva y empleo de calidad, para ello la política económica buscó estabilidad a nivel macro, tasas de crecimiento económico sostenidas, bajas tasas de interés, de deuda e inflación, proteger los derechos de propiedad, disciplina fiscal y reglas de competencia claras.⁵⁵

⁵⁵ Cfr. *Plan nacional de desarrollo: 2007-2012*. México. 2007. Pp. 18, 32 y 102.

Derivado de dichos objetivos se aplicó un programa fiscal encaminado a mejorar la capacidad tributaria del Estado y estimular a los contribuyentes, en 2007 se fijó la base impositiva del ISR en 28%, se restableció el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), se eliminó el Impuesto al Activo (IMPAC), para controlar el lavado de dinero y la tributación del ingreso informal se creó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y en 2009 la tasa general del IVA quedó en 16%.

Asimismo, en 2007 se reformó el sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, en concreto la ley del ISSSTE y del Sistema de Ahorro para el Retiro forzando a este gremio a transitar al sistema individualizado de pensiones y para “proteger” la economía nacional y el sistema financiero de la delincuencia organizada en 2010 se modificó la Ley de Instituciones de Crédito restringiendo la compra de dólares dentro del territorio y se sancionó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.

En 2012 se cambió el artículo 123 Constitucional y diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo para flexibilizar el sistema de contratación laboral y de seguridad social. Por otro lado, la política de gasto público presentó un ligero incremento, mismo que se usó en la lucha contra el narco, vivienda y para la promoción de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes); todo esto sin abandonar la austeridad y el equilibrio presupuestario señalado en el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público.⁵⁶

Los resultados alcanzados en este sexenio fueron marcados por la crisis mundial de 2008-2009, aun así hubo estabilidad macroeconómica, finanzas públicas sanas, la inflación osciló en 3.9%; sin embargo, no mejoró la tasa de crecimiento anual del PIB que en promedio fue 1.96% y el per cápita bajó a 0.6%, por lo tanto, con este sexenio se cumplen tres décadas perdidas para la economía mexicana, donde esta no crece lo suficiente para crear los empleos que necesita la población, pero sí la concentración del ingreso y de la pobreza.

⁵⁶ Cfr. SHCP. *Criterios generales de política económica*. 2012. Pp. 53 y 60.

Por último, para combatir los daños causados por el modelo neoliberal y por la guerra contra el narco se continuo con la ayuda asistencialista a través de programas sociales como Oportunidades, apoyo alimentario y piso firme; pero como el gasto destinado a contener las fallas estructurales no representó un porcentaje significativo del PIB y solo busca paliar la pobreza, esta sumó en 2012 a 53.3 millones de pobres

3.1.5 Mover a México: 2012-2018.

El 1 de julio de 2012 nuevamente el PRI después de 12 años de alternancia regresa a ocupar la presidencia de la República, pero al no tener la mayoría necesaria en el Congreso de la Unión el presidente electo junto con su grupo político buscó el diálogo con la oposición (PAN y PRD) para “garantizar” la gobernabilidad, firmándose el 2 de diciembre de ese año el *Pacto por México*, el 7 de mayo de 2013 se hizo un adendum a dicho acuerdo. En dicho pacto los partidos fijaron los temas de su interés, los integraron a la agenda nacional y aprobaron las reformas estructurales de segunda generación siguientes:

1) **Educativa.** El 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las modificaciones al artículo tercero constitucional, estableciendo que compete al Estado garantizar una educación obligatoria de calidad, con base en el mejoramiento de la enseñanza y el logro de competencias de los alumnos, para ello el gobierno federal, escuchando las opiniones de las entidades federativas y agentes sociales vinculados al tema, debe diseñar los planes de estudios.

Además, señala que el ingreso al servicio del personal docente y administrativo será por medio de concurso de oposición, razón por la cual crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; de esta manera la reforma fue más administrativa, olvidando otras áreas de la educación.

2) **Telecomunicaciones y competencia económica.** El 11 de junio de 2013 se divulgó en el DOF la modificación de los arts. 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Federal; con el objetivo de proteger el derecho a la información, garantizar el acceso a las tecnologías de la comunicación y fomentar la competencia en televisión abierta y restringida, radio, telefonía fija y móvil, servicios de datos y

telecomunicaciones en general. Para ello definió a los grupos de interés económico y agentes preponderantes, crea la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la impartición de justicia queda a cargo del fuero Federal a través de juzgados especializados.

3) **Fiscal y hacendaria.** Publicadas entre el 10 de septiembre y 13 de diciembre de 2013, buscaban incrementar la recaudación de ingresos y combatir la informalidad, a través de medidas de simplificación de pagos de impuestos, eliminación del IETU e IDE, aumento de la tasa de los principales impuestos (16% del IVA se amplió a la zona fronteriza del país) y de la base de contribuyentes.

Con el objetivo de frenar la obesidad se instituyó un impuesto especial de 8% a los alimentos con alto contenido calórico, un peso por cada litro de refresco y en bebidas azucaradas; las tasas del ISR se reajustaron para quedar entre 30% y 35% para las personas que ganen de 500 mil pesos a más de 3 millones de pesos al año.

Los lineamientos dados por el Congreso molestaron al sector privado, por lo que el 26 de diciembre de 2013 el Ejecutivo, mediante decreto dio a conocer los tratamientos especiales que aplicarían durante el sexenio, las facilidades de pago a las industrias mineras, aéreas, turística y asociaciones donatarias que manejan fideicomisos, con incentivos fiscales de hasta 100% del gravamen causado; siendo esto insuficiente el 27 de febrero de 2014 se publicó el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, en este se comprometió a no crear nuevos impuestos ni elevar las tasas de los existentes y conservar el esquema de beneficios. De esta manera la reforma en cierto modo quedo sin efectos e impide financiar el gasto público.

4) **Sistema de justicia penal y seguridad nacional.** El 8 de octubre de 2013 se difundió la modificación de los artículos 16 al 19 constitucionales, con ello se encomendó al Congreso de la Unión crear el Código Nacional de Procedimientos Penales y una nueva Ley de Amparo.

5) **Energética.** Luego de múltiples debates nacionales, con la oposición de amplios segmentos de la población y bajo el argumento de que la inversión extranjera en el

sector energético del país maximizaría el aprovechamiento de la riqueza nacional, habría más empleos e impulsaría la expansión económica, el 20 de diciembre de 2013 se aprobó la reforma a los preceptos 25, 27 y 28 de la CPEUM y 12 leyes más; razón por la cual ahora el Estado puede otorgar asignaciones y contratos a particulares para que realicen actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y electricidad.

6) **Financiera.** El 9 de enero de 2014 se promulgó la modificación a 34 normas y se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con ello se busca impulsar el ahorro y el acceso a créditos. También prevé que el Estado a través del banco de México pueda realizar el “rescate” de empresas que hayan tenido pérdidas graves que amenacen su sobrevivencia como había sido el caso de Comercial Mexicana ante la crisis (2008-2009). Medidas que buscan incentivar la financiarización de la economía y fortalecer al sistema financiero, aun cuando se realicen inversiones especulativas y riesgosas o se incurra en situación de riesgo moral.

7) **Transparencia.** El 7 de febrero de 2014 se actualizó el art. 6 constitucional para definir a los sujetos obligados al principio de máxima publicidad, con ello se intenta fortalecer a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales y se le da autonomía al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), creado el 4 de mayo de 2015, con la promulgación de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

8) **Política-electoral.** El 10 de febrero de 2014 se modificó el art. 41 constitucional y entre los cambios sobresalen la aprobación de leyes de instituciones y procedimientos electorales, partidos políticos y delitos electorales, surge la figura de gobierno de coalición, se permite la reelección legislativa y de ayuntamientos y el IFE cambia de nombre a Instituto Nacional Electoral (INE).⁵⁷

9) **Anticorrupción.** El 27 de mayo de 2015 se publicaron las modificaciones a los artículos 22, 28, 41, 73, 76, 79, 104, 109, 113, 116 y 122 de la CPEUM, con el objetivo

⁵⁷ Cfr. Presidencia de la República. *Segundo informe de gobierno*. México. 2014. Pp. 12, 35 y 77.

de combatir la corrupción en el sector público nace el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y sus respectivos entes locales; se faculta a la Auditoría Superior de la Federación a realizar cortes en tiempo real y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cambia a Tribunal de Justicia Administrativa; dichas entidades junto con la Secretaría de Función Pública integran el SNA.

Con estas nuevas reformas al marco institucional se busca detonar el desarrollo, pero tal como sucedió en el PND anterior en el que se fijó como prioridad garantizar la paz y la estabilidad social, con el actual PND son pocos las propuestas en materia de bienestar para la población. En el plan figura en cuarto lugar la prosperidad económica y para conseguirlo propone aplicar una política hacendaria responsable que preserve la estabilidad macroeconómica a través de finanzas públicas sanas, fortalecer el ingreso fiscal, promover el financiamiento de proyectos que potencien el crecimiento verde y el empleo de calidad y fomentar la competencia económica con el exterior y la inversión en infraestructura.⁵⁸

Lo anterior, muestra la continuación de una política económica ortodoxa (como se ha venido haciendo desde 1982), con un programa fiscal restrictivo y gasto público inercial (operando bajo el eje de finanzas públicas sanas y austeridad, sin que sea utilizado como un instrumento para financiar el desarrollo); pero a tres años del sexenio es muy pronto para evaluar la estrategia aplicada, por lo pronto solo se puede plantear que no se han logrado la mayoría de los objetivos previstos. El PIB per cápita sigue estancando y las bajas tasas de crecimiento del PIB son insuficientes para generar el empleo que demanda la población.

3.2 Gobernanza y política de gasto publico 1982-2014.

De 1982 a 2015 la entidad ha tenido 7 gobernantes: Pedro Vázquez Colmenares (1980-1985), Jesús Martínez Álvarez (1985-1986), Heladio Ramírez López (1986-1992), Diódoro Carrasco Altamirano(1992-1998), José Murat Casab (1998-2004), Ulises Ruiz Ortiz (2004-2010) y Gabino Cué Monteagudo (2011-2016). Todos ellos pertenecientes al PRI, salvo el último que fue propuesto por Movimiento ciudadano en

⁵⁸ Cfr. *Plan nacional de desarrollo: 2013-2018*. México. 2013. Pp. 85 y 131.

2010, año en que se da la transición democrática e inicia un gobierno que en teoría no responde al PRI.

3.2.1. Oaxaca entre 1980-1986.

En este sexenio hubo dos gobernadores ya que a finales de 1984 *Pedro Vásquez Colmenares* anuncio su separación del cargo para ocupar la dirección general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); el administrador interino para 1985 y 1986 fue *Jesús Martínez Álvarez*.

Pedro Vásquez Colmenares, asumió al poder el 1 de diciembre de 1980 y con base en su experiencia en la administración pública elaboro un Plan Estatal de Desarrollo (PED) que seguía las bases del PND federal: 1976-1982; dicho plan fue actualizado por su sucesor y buscaba generar crecimiento económico, impulsar la industria, el turismo y la producción del sector agropecuario en especial la de alimentos básicos; y dotar de los mínimos de bienestar social a la población: educación, salud, vivienda y alimentación.

Para cumplir con estas metas se apoyó en el presupuesto público, en 1981 el gasto fue de 1,830 millones de pesos, para 1982 ascendió a 3,000 y en 1983 a 4,320 mdp; de acuerdo con la clasificación económica se le asigno más a gasto corriente, seguido por transferencias municipales, inversiones y deuda pública.

Dicho presupuesto fue financiado en promedio con 84% de aportaciones federales, 14% de apoyo financiero y la entidad sólo puso el 2% -proveniente de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos-; este bajo porcentaje se debe a que (como sucedió en administraciones anteriores) no se hizo esfuerzo alguno por aumentar la recaudación fiscal; de hecho en 1982 había 50 mil contribuyentes y se estimaba recaudar 100 millones de pesos del predial, lo obtenido por este en 1984, se estipuló entregarlo en su totalidad a las alcaldías.⁵⁹

⁵⁹ Cfr. Vásquez Colmenares, Pedro. *Informes de gobierno: 1982 y 1983*. Oaxaca. Pp. 10 y 16.

Parte del gasto se usó para ampliar el sistema de energía eléctrica, las tiendas rurales de la red conasupo y en los programas: Estatal de Alimentación, agrícola Chicapa-Chimalapa y Tehuantepec; regularización de la tenencia de la tierra; actualización del Catastro Rural en el Istmo de Tehuantepec; desarrollo rural integral en la Mixteca; capacitación en explotación forestal, exportación de cacao y elaboración de artesanías; incentivos para el empleo en las principales ciudades, la extracción de minerales metálicos y no metálicos, y la creación del Instituto de Vivienda de Oaxaca.

El apoyo dado al sector agropecuario -asesoría, fertilizantes, mecanización, control, crédito, seguro y semillas- fue insuficiente para acrecentar su participación en el PIB y la falta de un sistema de justicia pronta y expedita incidió en la existencia de conflictos agrarios. Igualmente, se construyeron las presas Cerro de Oro, Río Verde, Grande y Arena, se mejoraron las instalaciones de Pemex en Salina Cruz, inició la construcción de la carretera Teotitlán-Jalpa de Díaz, se modernizó la de Acayucan-Salina Cruz y el aeropuerto de este último.

Para 1985 arrancaron los proyectos turísticos de Bahías de Huatulco (incluido su aeropuerto) y Puerto Escondido; y se extendieron los servicios médicos, educativos y la protección a zonas ecológicas e históricas. Y el 12 de octubre de 1983 el gobierno Federal con el fin de integrar a Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tabasco, Chiapas, el Istmo de Oaxaca y Veracruz puso en marcha el *programa de desarrollo de la región sureste*.

En esta década dado que la oposición empezaba a ganar algunos municipios aumentaron los problemas, por lo que para frenar el proceso de declive del mono partidismo el ejecutivo estatal elaboro una iniciativa de ley en 1983 que consistía en reducir los ayuntamientos de 570 a 75, este proyecto no prosperó, pero si fortaleció la lucha de los pueblos originarios por su reconocimiento.

3.2.2. 1986-1992.

El primero de diciembre de 1986, toma posesión como gobernador *Heladio Ramírez López*, quien al ser origen mixteco dio a su PED un toque pluricultural; en este destaca que las acciones se definieron con base en la ideología política y en el plan

económico nacional; reconoce que la economía oaxaqueña tenía una estructura productiva terciarizada y consideró como un obstáculo para su progreso el régimen de tenencia de la tierra, que para ese momento se integró por 63% propiedad comunal, 24% ejidal y 13% privada, para acotar los conflictos agrarios y de organización campesina urgía un plan de regularización.

Además, el PED buscaba garantizar la subsistencia de la población a través del abasto popular, brindar justicia, seguridad y bienestar social integral (incluía deporte, vestido, ecología, recreación y respeto a la diversidad cultural); para ello se propuso fortalecer la comercialización de materias primas y productos locales, promover el turismo y dotar de tecnología nacional a las industrias intensivas en mano de obra (maquiladoras) y orientadas a la exportación.

Donde 5,000 microindustrias familiares fabricarían bienes regionales, las pequeñas empresas artesanías para el mercado externo y las medianas y grandes serían concentradas en el parque industrial de Tuxtepec; en 1987 había 550 industrias que se ubicaron en los tres últimos niveles citados.⁶⁰

Para lograr con estos objetivos se utilizaría la política de gasto público, a finales de 1986 se canalizaron 175,833 millones de pesos a 5,103 proyectos de infraestructura de tipo hidráulica y rural, lo que permitió adherir al sistema de riego 20,000 hectáreas (de estas 97.6% eran pequeñas propiedades erogando 78,985 mdp y 48 obras medianas y grandes recibieron el resto del presupuesto representando 12,187 ha) lo que benefició al 65% de la población del campo.

En esa misma línea y en aras de incentivar la producción de cultivos básicos se asignaron 522 mdp a un investigador que se encargó de desarrollar seis experimentos con pastos y leguminosas forrajeras en el campo experimental de la zona húmeda de Matías Romero; en silvicultura se apoyó a 5,981 productores para la siembra de 51,334 magueyes de mezcal, 16,000 de pulque, 12,320 frutales y 17,160 brazos de pitayo.

⁶⁰ Cfr. COPLADE. *Plan Estatal de desarrollo: 1986-1992*. Oaxaca. 1987. Pp. 23 y 83.

Del mismo modo, según la autoridad estatal, la agroindustria se vio favorecida por la reforma al art. 27 constitucional de 1992 al permitir la apertura comercial de productos como el limón, piña, cacahuate, café, flor de cempasúchil, ganadería ovina y bovina de leche, avícola, apicultura y forestal. Por otro lado, en materia educativa resalta la Campaña de Tequio para la alfabetización cuya meta era reducir el analfabetismo al 27.5%, participaron 17, 442 voluntarios y se vieron favorecidos 65, 435 adultos.⁶¹

Finalmente, uno de los grandes cambios al menos formalmente para beneficio de los pueblos originarios fue (luego de constantes luchas y presiones para exigir respeto) que el gobernador envió el 29 de octubre de 1990 una iniciativa de reforma a la Constitución Política local para reconocer la composición pluricultural y plurilingüística existente en la entidad y al tequio como una forma de trabajo colectivo que se establecía en asamblea para realizar obras de desarrollo; misma que fue aprobada.

Además a los indígenas se les garantizó protección, igualdad y libertad para nombrar a sus autoridades a través del sistema de usos y costumbres. De esta manera Oaxaca era la primera entidad que reconocía constitucionalmente los derechos de los pueblos originarios y el reconocimiento de sus usos y costumbres.

3.2.3 1992-1998.

El 1 de diciembre de 1992, Diódoro Carrasco arriba a la gubernatura, este al igual que sus antecesores elaboró un Plan Estatal de Desarrollo, pero se distinguió por un leve cambio en la estrategia para gobernar ya que avanzó hacia la política de diversidad cultural, lo que se debió en parte al temor de que el levantamiento del EZLN en 1994, se propagara a la entidad, firmando el 21 de marzo de 1994 el *Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas*; hasta esa fecha los gobernadores para tener estabilidad política y social siempre habían pactado con organizaciones y productores regionales.

Dicho acuerdo prometió otorgar más recursos a los indígenas, liberar a sus compañeros presos y con el fin de facilitar su participación en el diseño de iniciativas

⁶¹ Cfr. Ramírez López, Heladio. *VI Informe de gobierno*. Oaxaca. 1992. Pp. 12 y 100.

de leyes y en proyectos de obra pública se crearon consejos locales con participación indígena.

En ese tenor el PED diagnóstico que el subdesarrollo obedecía a hechos históricos, políticos y geográficos; para el caso del sector agropecuario su bajo rendimiento se atribuyó a una producción acotada de cultivos, a la incertidumbre en la tenencia de la tierra, al minifundio, al limitado sistema de riego, al uso inadecuado del suelo, un deficiente sistema de comunicación, a la falta de apoyo, organización y asesoría; en consecuencia para dar mayor valor agregado a los productos se requería modernizar el sistema de producción y mejorar la red de comercialización.

Igualmente, se sostuvo que la elaboración de artesanías es una actividad que puede ayudar a la familia, siempre y cuando, se combatan los abusos que los intermediarios y compradores finales cometen hacia los productores al no pagarles el precio debido, lo que se debe a lo accidentado del territorio, a la dispersión poblacional, falta de un programa y presupuesto, por lo tanto, se tenía que invertir en asesoría, organización e infraestructura.

El plan ponía por primera vez, como tema central las finanzas públicas, en especial el no ejercicio de la potestad tributaria a nivel local, la dependencia hacia los recursos federales y el excesivo gasto corriente de los gobiernos anteriores, como no bastaba con sanearlas y efectuar las recaudaciones proponía actualizar el sistema fiscal.

Con base en este diagnóstico y en el contexto nacional e internacional el PED definió que la política pública local buscaría reducir la desigualdad, sumarse al progreso global, transformar la estructura productiva, agilizar la gestión gubernamental, corregir la red de transporte y comunicación, aprovechar los recursos, acrecentar el nivel de eficiencia, inducir el desarrollo regional, reducir el paro y las distorsiones regionales; así como expandir la calidad de vida, evitar la pérdida de identidad cultural, fortalecer la democracia y brindar seguridad y justicia.

Para la ejecución de dichos objetivos se firmaron los siguientes acuerdos estatales:

1) Para la modernización política y de las funciones de gobierno.

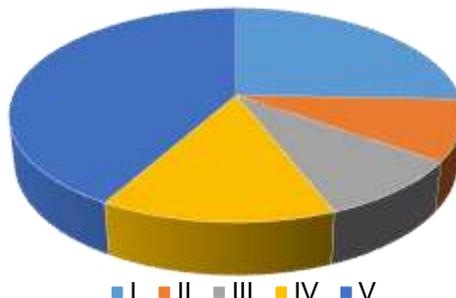
- II) Ampliación de las comunicaciones, creación de infraestructura para el desarrollo de la integración territorial.
- III) Innovación económica, desarrollo regional y generación de empleos.
- IV) Para el bienestar social y reducción de la pobreza extrema.
- V) Modernización educativa y fortalecimiento de las identidades culturales.

Acuerdos que se cumplirían al aprovechar ventajas locales como estabilidad política, financiamiento público, capital humano, organización solidaria, riqueza cultural y áreas económicas potenciales: primarias, turismo y artesanías.⁶² Además, el PED resalta que el gasto público es la principal vía del ejecutivo para alcanzar el progreso y por vez primera un gobernante en sus informes anuales da cuenta a grosso modo del estado que guardan las finanzas públicas.

El presupuesto de ingresos de 1993 a 1998 se octuplico gracias a las reglas de redistribución estipulada por la nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1995, y en menor grado a la ampliación de los contribuyentes sujetos al predial y a la mayor eficacia en el cobro del gravamen de propiedad inmobiliaria.

Para 1998 el monto de ingresos del Estado fue 7,102,000,000.00 conservándose la dependencia hacia recursos federales ya que 36% provenía de participaciones, 54% de transferencias para educación, 6% para salud y únicamente 4% fue aportación estatal. El presupuesto de egresos se multiplicó igual por ocho, en 1998 fue 9, 950, 000,000.00 y se distribuyó conforme a los cinco acuerdos de la siguiente forma:

Distribución del presupuesto público estatal, 1998.



Fuente: elaboración propia con datos del VI informe de gobierno.1998.

⁶² Cfr. COPLADE. *Plan Estatal de desarrollo: 1992-1998*. Oaxaca. 1993. Pp. 23 y 78.

El esquema muestra que el acuerdo V ejerció 41.9% del gasto total, mismo que al interior se reasignó 97.8% a educación, 1.7% a cultura y 0.5% a deporte y recreación; seguido por 25.6% para el capítulo I, dentro de éste el área de gobierno recibió 47.3%, desarrollo regional y descentralización 33.7%, 21.5% justicia, y 1.3% legislativo; 9.2% correspondió al acuerdo II al cual destino 33.8% a carreteras, 30.4% a infraestructura hidroagrícola, 20% caminos, 10.5% electricidad, 3.1% puentes y el resto a otros.

Del presupuesto estatal 9.3% se canalizó al rubro III y se subdividió en: 50.6% para agricultura, 20.7% a industria y comercio, 14.1% turismo, 8.9% para el sector primario excepto agricultura, 1.6% trabajo y previsión social, 0.3% minería y 3.9% a otras; por último, el acuerdo IV recibió 14.1%, de este 73.2% fue para educación.⁶³

Como se observa la política de gasto público se caracterizó por cometer el error de otorgar una doble partida al área educativa, hecho que ayuda a demostrar que existieron cuantiosos recursos económicos para garantizar este derecho y si bien estos nunca van a ser suficientes, su uso se debió maximizar, pero lo que floreció fue el manejo opaco por parte del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO).

Dependencia que estaba controlada por la disidente Sección 22 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), que el 1º de mayo de 1980 se adhirió a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) y en vez de hacer un uso eficiente y transparente del gasto para alcanzar la meta fijada lo utilizó de manera discrecional.

Siguiendo el destino del gasto, también se infiere que la estrategia de crecimiento económico fue promover la inversión privada en comercio y turismo: el corredor Huatulco, Valles Centrales, Puerto Escondido y la capital. Se estimuló la producción y venta de Mezcal y se propuso financiar el “programa integral de desarrollo para el Istmo de Tehuantepec (Oaxaca-Veracruz)”, este contenía 10 ejes (por ej. Creación de

⁶³ Cfr. Carrasco, Diódoro. *VI informe de gobierno: mensaje político*. Oaxaca.1998. Pp. 31 y 48.

parques industriales, vías de comunicación y explotación forestal). Pero el gobierno estatal carecía de legitimidad a pesar de que dijo era producto de la *vox populi*.

Derivado del TLCAN los gobiernos federal y estatal impulsaron la instalación de maquiladoras de ropa, para ello se creó el *programa maquilador Oaxaca 2000*, arribando a la entidad 21 empresas, que producían para exportación, de estas en once los trabajadores eran socios, hecho que se consideró como un estímulo para contener la migración ya que había oportunidad para insertarse en un área productiva y al ser intensivas en mano de obra barata ocuparon a 5, 000 personas.

En este sentido sobresale el parque industrial ubicado en Magdalena, Apasco ETLA, especializado en textil que dio cobijo a seis empresas, siendo administrado por el Fideicomiso para el Desarrollo Logístico del Estado de Oaxaca; en el PED nunca se expresó el deseo de convertir a Oaxaca en el principal ensamblador del sureste.

Al mismo tiempo que se apoyaba la maquila y el turismo se privatizaban los ingenios azucareros, que frente a la entrada de productos sustitutos y al no tener condiciones para competir redujo su capacidad, lo mismo pasó con la producción de piña en Tuxtepec.⁶⁴

Dado que la maquila no abatió el desempleo y continuó el abandono del agro en 1995 el PRI perdió más presidencias municipales, como venía sucediendo desde 1980. Este proceso junto con la caída del nivel de vida de la población condujo a que el 28 de agosto de 1996 surgiera el Ejército Popular Revolucionario (EPR), ente que buscaba lograr el cambio a través de la violencia y aprovechando el malestar ejercía cada vez mayor influencia en organizaciones sociales.

Aunado al movimiento zapatista se tuvo que agilizar el proceso electoral y tratar así de reconducir el descontento por la vía democrática. Una de las demandas más significativas de los pueblos originarios era el reconocimiento de sus usos y costumbres, así como de sus formas de gestión, lo que incluía la autonomía.

⁶⁴ Cfr. Dalton, Margarita. *Oaxaca: Textos de su historia*. Tomo III Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Gobierno del estado de Oaxaca. México. 1990. P. 90.

Hasta ese momento la Constitución de Oaxaca era la primera en reconocer el carácter multicultural de la sociedad (1990), incluso antes de la reforma de 1992 a la CPEUM, pero faltaba proteger el sistema de usos y costumbres con la autonomía, es por ello que en febrero de 1995 se instaló la Mesa de Santo Domingo, aquí la oposición expresó que el Acuerdo de 1994 no planteaba una política incluyente sino que era una estrategia del partido oficial para conservar su hegemonía e incidir en los pueblos originarios, por lo que era necesario una reforma en materia electoral.

Este cambio en las reglas de competencia electoral se dio el 30 de agosto de 1995, cuando el Congreso modificó el libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (CIPPEO), con ello los ciudadanos tenían la posibilidad de escoger la vía para nombrar a sus autoridades, de hecho 412 municipios optaron por el sistema de usos y costumbres y 158 mediante partidos.

Pero, la legislación no paró ahí, ya que el 16 de febrero de 1996 con la firma del *Acuerdo sobre derechos y cultura indígena* en San Andrés Larráinzar, Chiapas, Oaxaca al igual que muchas entidades se vio obligada a actuar a favor de los pueblos modificándose el 5 de junio de 1998 el artículo 16 de su Constitución Política y aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Estos ordenamientos reconocen a los pueblos indígenas y comunidades afro mestizas personalidad jurídica y autonomía; fija un sistema de justicia para asuntos de cuantía menor; el Estado se obliga a respetar su forma de organización, garantizar el acceso a sus recursos naturales, aplicar una política acorde con los usos y costumbres, impulsar la educación bilingüe y proteger a las reagrupaciones lingüísticas, étnicas o culturales y a los indígenas procedentes de otras regiones de la República.⁶⁵

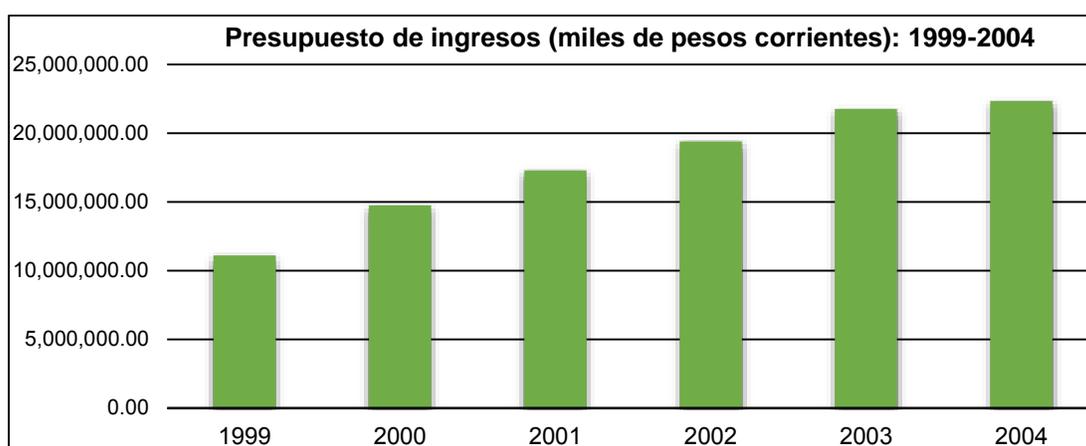
Con este cambio el Congreso estatal fue más allá rebasando a la CPEUM, es el primero que lo hace; por último, a raíz de la reforma política federal de 1997 (que exigió a la entidad adecuar su marco jurídico estableciendo que las autoridades electas en los municipios de usos y costumbres no podían estar registradas como

⁶⁵ Cfr. López Bárcenas, Francisco. *Autonomía y derechos indígenas en México* 2ª Edic. CEIICH-UNAM. México. 2005. Pp. 68, 90 y 110.

planilla en algún partido, es decir, que no tuvieran afiliación partidista) se buscó aparejar las reglas de competencia, garantizar los derechos electorales de los indígenas, reducir los conflictos y la influencia del EPR.⁶⁶

3.2.4 1998-2004.

El primero de diciembre de 1998 José Nelson Murat Casab, toma posesión como gobernador, este fijó como meta en el Plan Estatal de Desarrollo cambiar la estructura productiva local, para ello era necesario que la política de gasto público se ocupara de abatir la pobreza, apoyar la educación, salud, infraestructura y seguridad; lo anterior, permitiría atraer la inversión privada. En este sexenio la entidad recaudo entre 1999 y 2004, 106, 606, 066, 400.00, de la siguiente forma:

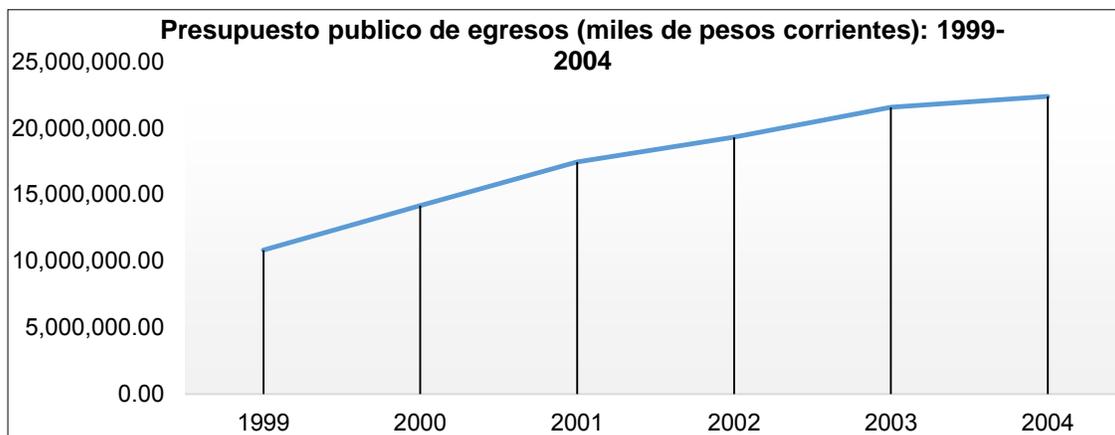


Fuente: elaboración propia con datos Murat Casab José N. VI informe del gobierno. Oaxaca. 2004.

Del gráfico se desprende que en este sexenio Oaxaca duplicó su presupuesto de ingresos recolectados lo que se debe a que recibió una mayor asignación federal, por lo que continuó la dependencia hacia este tipo de recursos y la entidad aportó solo 4%, con una base de 49,100 contribuyentes catastrales, cifra menor a la de 1982 (50,000) y de 2013 (784,295).

Por otro lado, el gasto público de Oaxaca en el periodo 1999-2004 fue de 105, 697, 547,400.00 y se erogó de la siguiente manera:

⁶⁶ Cfr. Romero Frizzi, Ma. De los Ángeles et. al. *Oaxaca: historia breve*. Colmex. México. 2011. Pp. 276 y 278.



Fuente: elaboración propia con datos de Murat Casab José N. Op. Cit.

Del gráfico se infiere que en este periodo el gasto se duplicó al igual que los ingresos y al comparar ambos montos se observa que en 2001 y 2004 hubo un leve déficit financiero, manteniéndose de esta forma finanzas públicas sanas. En cuanto a su uso conforme a la clasificación económica se tiene que en promedio 14.2% fue para gasto corriente (de este 70% se destinó a servicios personales), 5.5% a inversión, 0.6% a deuda pública y el resto a transferencias.

Siguiendo al ente público receptor el ejecutivo absorbió 97% y 3% se repartió entre el legislativo y judicial casi en partes iguales; de la inversión pública total (63,870.98 mdp) 16.6% se canalizó al sector salud y 25% a la red carretera, créditos a la vivienda, provisión de servicios públicos y desarrollo urbano. El sector agropecuario recibió 6,754 mdp, de éste 8% se empleó para construir y reparar 669 obras hidroagrícolas favoreciendo 66,143 ha, el resto lo absorbió PROCAMPO y Alianza para el Campo; como estos programas fueron creados por el gobierno estatal y federal se cayó en la duplicidad, aun así no compenso el abandono al campo.⁶⁷

Por otro lado, al considerarse a la industria como un medio que dinamizaría la economía siguió su fomento, instalándose 123 empresas (sobresaliendo envasadoras de agua, elaboración de botanas e inyección de plástico) con una inversión de 1,736.908 mdp y ocuparon a 8,922 personas; a la par se crearon 364 microempresas que emplearon 5,349 individuos, éstas al igual que las demás se ubicaron en Valles Centrales, Mixteca e Istmo dejando de lado las otras regiones.

⁶⁷ Cfr. Murat Casab, José. *VI Informe de gobierno*. Oaxaca. 2004. Pp. 35 y 38.

Al área de servicios y comercio se le destino un total de 88.668 mdp, generando 370 empleos, donde 10 nuevas empresas crearon 310 ofertas e invirtieron 80.168 mdp mientras que las de expansión crearon 60 vacantes y usaron 8 mdp; destaca la llegada de Burguer King, el Portón y Grupo Zigma Pacifico; igualmente se apoyó la comercialización de diversos productos locales para exportación (miel, café orgánico y artesanías) beneficiando a 7,845 productores.

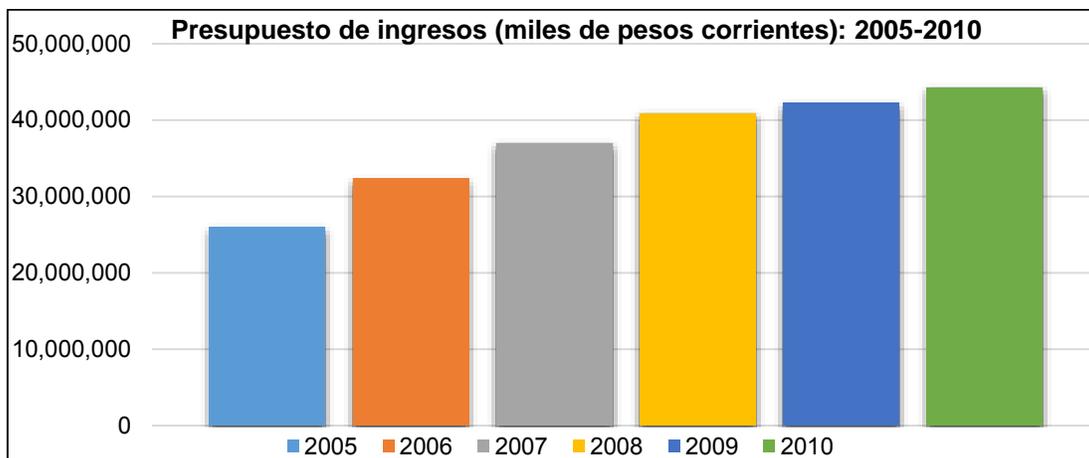
Finalmente, en el ámbito político el gobernador hizo un reacomodo de fuerzas de poder ya que desterró a militantes de su partido, dividió a las organizaciones no priistas y desarticuló la red de alianzas que desde la caída de Zarate Aquino(1977) se creó para poder gobernar, esto molestó a quienes durante años habían vivido del presupuesto público, por lo que se sumaron a organizaciones sociales -que tiempo atrás se crearon para luchar contra los caciques locales y exigir satisfacción a sus demandas- constituyendo la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca(APPO).

3.2.4 De cara a la nación: 2005-2010.

El 1 de diciembre de 2004 tomó posesión como gobernador Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, quien presidió una de las administraciones más difíciles ya que en su segundo año la inestabilidad social estaba a punto de convertirlo en el cuarto gobernante caído, su poca experiencia en el servicio público y su deseo de participar en la sucesión presidencial de 2006 lo llevó a cambiar las oficinas del ejecutivo haciéndose vecino del aeropuerto de la capital y dejó la administración en manos de terceros, esto fortaleció a la oposición; sin embargo, superó este incidente y concluyó su sexenio.

La política pública aplicada de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2005-2010 se integró por cinco ejes: desarrollo regional sustentable, combate frontal a la pobreza y marginación, participación ciudadana y pacto social, gobierno transparente y de calidad, justicia y seguridad. Para revertir el desequilibrio regional y la desigualdad se utilizarían las ventajas comparativas de cada zona.

En este periodo la entidad recaudó 222,656. 293 mdp distribuidos de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos del anexo estadístico del VI informe de gobierno. 2010

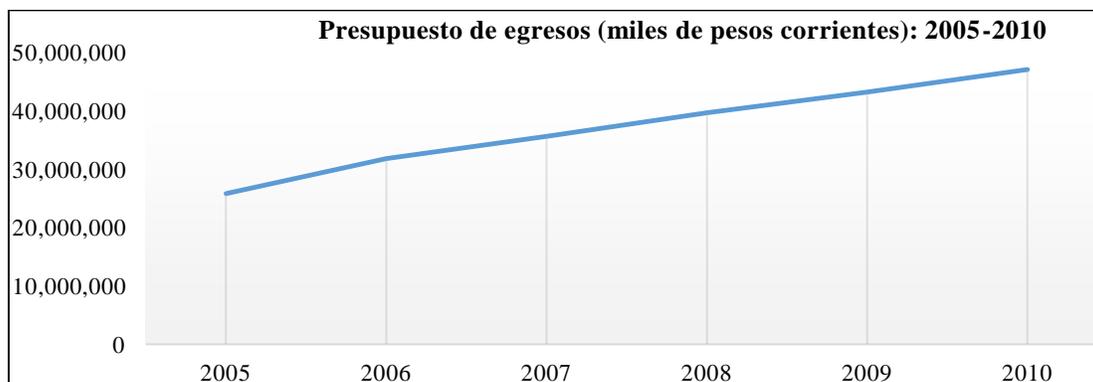
A pesar de la crisis internacional de 2008/2009 en estos años el ingreso fiscal creció anualmente a una tasa media de 9.8%, y continuó la subordinación de los recursos federales, la entidad sólo aportó cerca de 3.7% de los recursos, es decir, tres décimas menos que en la administración anterior.

Los ingresos de gestión obtenidos provinieron por orden de importancia de derechos, tributos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras; en cuanto a la segunda fuente de financiamiento señalada sobresale el impuesto sobre nómina, para programas de alfabetización, sobre prestación de servicios de hospedaje, tenencia y uso de vehículos, rifas, sorteos, loterías y concursos, cedular a los ingresos por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles y sobre diversiones y espectáculos públicos.

En esta gubernatura se crearon los impuestos a la alfabetización y el cedular, mismos que causaron gran polémica ya que al ser cargas indirectas, gravan la prestación de un servicio público sin importar el nivel de ingresos del contribuyente y en una entidad donde desde hace décadas la mayoría de su población vive en condiciones de pobreza termina por afectar a quien tiene menor poder adquisitivo. Además, no se transparentó el destino de los recursos obtenidos sobre todo el referente a educación, siendo el segundo impuesto que más recaudó y que no abatió el rezago en la materia.

De igual forma prevaleció la baja capacidad recaudatoria per cápita local pasando de 281.2 pesos en 2005 a 432.00 en 2010, esta última cifra se alejó por mucho de la media nacional (1,224) y de la máxima (5,254.00 del DF) por lo que la entidad se ubicó en el lugar 32 en relación al monto de recaudaciones tributarias.

En cuanto al gasto se tiene un total de 223, 566, 130,000.00, distribuidos en el orden siguiente:



Fuente: elaboración propia con datos del anexo estadístico del VI informe de gobierno. 2010.

Del gráfico se infiere que el gasto creció a una tasa promedio anual de 10% y al comparar los montos con el de ingresos se observa un equilibrio fiscal, excepto en 2009 y 2010 cuando hubo un déficit de 2.4% y 6.5%, el cual se cubrió con deuda pública.⁶⁸ En cuanto al uso de los recursos y acorde al criterio de clasificación económica se tiene que el gasto corriente (al igual que en el sexenio pasado) absorbió alrededor del 12.5% (de este el 68% iba a servicios personales), inversión 18% (incluye deuda pública) y el resto se transfirió a entidades y municipios (absorbieron 26%).

Respecto, al agente receptor el Ejecutivo ejerció 80%, 18.5% municipios, 0.77% poder judicial y el resto el legislativo; de acuerdo a las regiones la Cañada recibió en promedio 4.9%, Costa 13.6%, Istmo 12.3%, Mixteca 11.8%, Papaloapan 8.6%, Sierra Norte 5%, Sierra sur 8.1%, Valles Centrales 21.2% y con cobertura estatal 14.2%; y según la clasificación funcional la distribución fue: 58.1% para combate frontal a la marginación y la pobreza, 24.2% a gobierno transparente y de calidad, 11.1% para

⁶⁸ Cfr. Cuentas de inversión de las rentas generales del Estado para los ejercicios 2006-2010 en <https://www.finanzasoxaca.gob.mx/>, consultado el 15 de junio de 2015.

desarrollo regional sustentable, 5.3% justicia y seguridad y 1.3% para participación ciudadana y pacto social.

Lo anterior, muestra que más del 50% del presupuesto se ocupó para abatir las privaciones, este canalizó a su vez casi el 70% a educación, pero al evaluar el presupuesto con base en resultados se tiene que a pesar del apoyo no hubo mejoras ya que tanto el rezago educativo como el nivel de pobreza multidimensional en ese período aumentaron.⁶⁹ Al mismo tiempo en 2005 el gasto de servicios personales representó el 35.6% del ingreso estatal disponible y para 2010 ascendió a 43.5%, razón por la que el egreso corriente sobre ingreso total pasó de 53% a 63.7%, el cual fue financiado con deuda pública.

A finales de noviembre de 2010 los pasivos de la entidad fueron 4,123 mdp, el 75.4% correspondió al proceso de buratilización y el resto a deuda pública; de esta última el 81.8% era estatal directa, 14.1% se canalizó al servicio de la deuda, 0.02% indirecta y 3.9% municipal; los créditos que se pagaron con el 99.9% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), mientras que a nivel municipal se cubrió con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (Ramo 33-FAIS) y el Fondo General de Participaciones (Ramo 28).

En consecuencia en este período se registró un despilfarro de recursos acompañado de opacidad, si bien los recursos nunca van a ser suficientes, es obligación del tomador de decisiones maximizar su rendimiento, de tal manera que impacte de forma positiva en la calidad de vida de la población y para generar transparencia en el manejo del presupuesto público se aprobó el 16 de septiembre de 2006, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Oaxaca (cinco años después que la Federal), esta dio lugar al Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIPO).

Pero, este avance para generar un gobierno con ética y profesionalismo fue insuficiente, dado el contexto de inestabilidad social de 2006 y la consolidación desde

⁶⁹ Cfr. Ruiz Ortiz, Ulises. *VI informe de gobierno*. Oaxaca. 2010. Pp. 9, 70 y 248.

1980 de la oposición por última vez un gobernador del PRI decidiría cuánto y en que gastar; ya que en 2010 la nueva fuerza convencida de que la violencia no era el camino viable, sino la vía electoral. De esta manera, la oposición se aglutinó en torno de la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso” y en torno a la candidatura Gabino Cué Monteagudo militante de un partido relativamente nuevo: Movimiento Ciudadano, con el que se logró finalmente la alternancia política, después de 8 décadas de monopartidismo.

Ya en las elecciones de 2004 se denunció el que habían sido poco claras, Ulises Ruiz tomó posesión en medio de protestas por fraude, se denunciaron actividades como la compra de votos y otras actividades que "adulteraron" los resultados en los que fue derrotado él ahora gobernante Gabino Cué.

3.2.5 Coalición Unidos por la Paz y el Progreso: 2010-2016.

El primero de diciembre de 2010 al asumir el cargo de gobernador Cué, quien ganó con base en la alianza: PRD, PAN, PT y Convergencia, bajo el lema la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso”. De inmediato reconoce el enorme reto que significa administrar a una entidad, que conserva como herencia política la indiferencia a las demandas sociales, el abuso de poder, el control de los medios de comunicación, la corrupción, manejo opaco de las finanzas y una política pública excluyente, elementos que han propiciado la inestabilidad social.

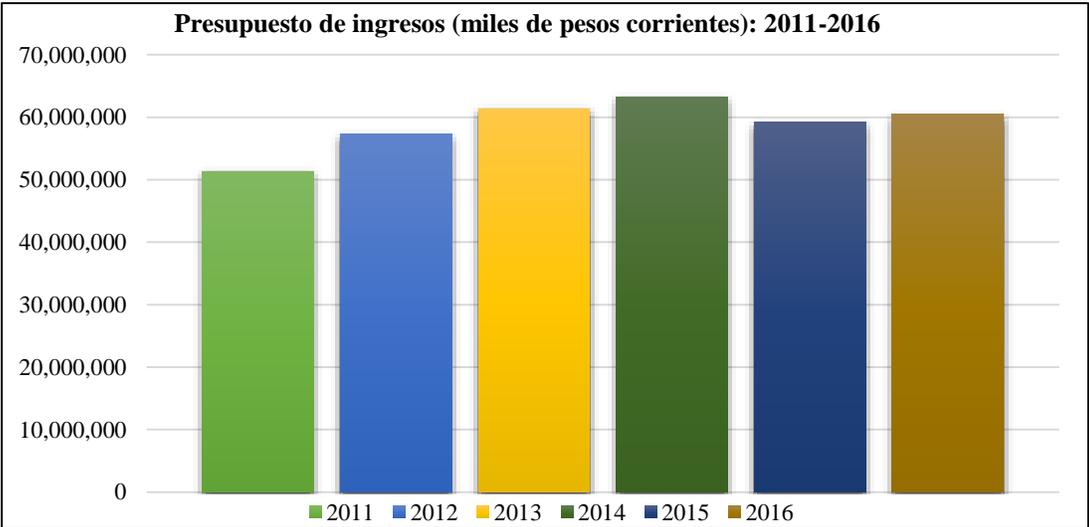
Ello obligó al gobernador a plantear una nueva estrategia de gobernanza, que parte de una concepción amplia de los derechos humanos; asume los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados por la ONU; retoma el concepto de comunalidad; simpatiza con la noción de desarrollo de Amartya Sen; busca promover un desarrollo comunitario con identidad cultural y legitima el potencial que la riqueza cultural, biodiversidad, agricultura orgánica y energías renovables pueden aportar al crecimiento regional y a la economía social.

Como resultado el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 se integró por cinco ejes: I) estado de derecho, gobernabilidad y seguridad; II) crecimiento económico, competitividad y empleo; III) desarrollo social y humano; IV) gobierno

honesto y de resultados; V) políticas transversales (derechos humanos, equidad de género, pueblos indígenas y sustentabilidad). Para el logro de éstos objetivos se contara con el siguiente presupuesto: 15% para el eje IV, más del 50% al eje III, cerca de 25% para el eje I, el II que se alinea a los fines de desarrollo económico y las demás no clasificadas en funciones anteriores; el resto servirá para los ajustes y reasignaciones necesarias.⁷⁰

El PED agrega que el presupuesto se elaborará con base en resultados (PBR), apegado a la estructura programática y metodología del marco lógico, a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a los acuerdos aprobados y publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), los postulados básicos de contabilidad gubernamental, las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y gasto ciudadanizado; además, plantea que se aplicarán medidas de ahorro, disciplina presupuestaria, ajuste del gasto en servicios personales y acciones no prioritarias, con la finalidad de aumentar la inversión y generar mayor transparencia, legalidad y rendición de cuentas.

A cinco años de gobierno se tienen finanzas públicas sanas, con una recaudación de 350,992.143 mdp distribuidos en el siguiente orden:



Fuente: elaboración propia con datos de cuenta pública del Estado y ley de ingresos del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2016.

⁷⁰ Cfr. COPLADE. PED: 2011-2016. Oaxaca. 2011. Pp. 11, 37, 171, 228 y 389.

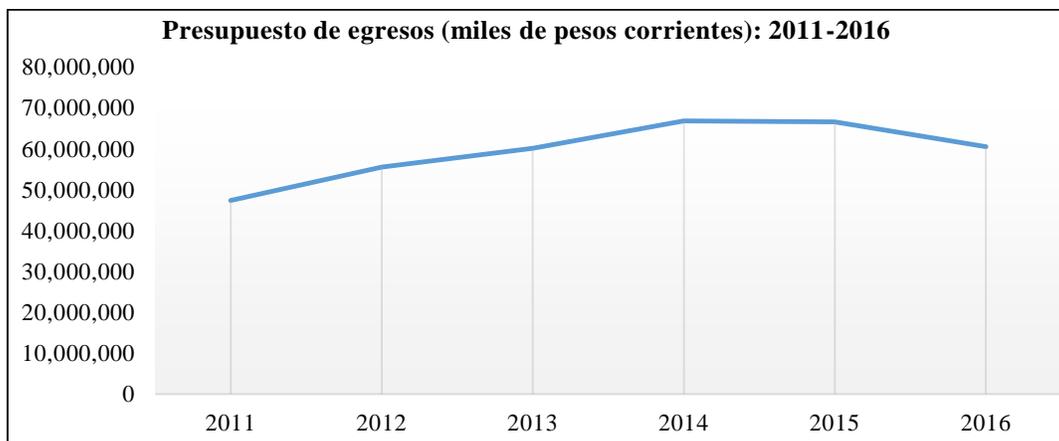
Del gráfico se desprende que los ingresos recaudados presentan una tasa media de crecimiento anual de 2.9%, si bien este porcentaje es inferior al sexenio previo y tuvo un recorte presupuestal en 2015 de 14%; los recursos obtenidos siempre han sido mayores a la meta establecida en la ley de ingresos y la entidad fortaleció su capacidad recaudatoria ya que cada año aporta alrededor de 8% del ingreso total recolectado, es decir, creció 5 puntos porcentuales en comparación al periodo 2005-2010; hecho que se ve recompensado con más financiamiento federal.

En cuanto al origen de los ingresos propios, en promedio estos provienen: 33.6% de aprovechamientos, 32.6% derechos, 25.7% tributos, 6.4% productos y el resto de recaudaciones causadas en años fiscales anteriores.

Los impuestos se integraron por: 57.7% impuestos sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, 20.4% tenencia o uso de vehículos, 12.7% programa de fomento a la alfabetización, 3.1% prestación de servicios de hospedaje, 2.6% cedular a los ingresos por el uso o goce temporal de bienes inmuebles, 0.9% sobre enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor usados por particulares, 0.3% sobre rifas, sorteos, loterías y concursos, 0.1% sobre diversiones y espectáculos públicos y 0.4% por demasías caducas.

Vale la pena señalar que en este sexenio se han realizado algunos cambios al sistema fiscal estatal, por ejemplo en 2012 se instituyó el gravamen por demasías caducas, para 2013 el de nóminas cambia a erogaciones por remuneraciones al trabajo personal y el de fomento a la alfabetización es remplazado por el de desarrollo social; además, se amplió la base del tributo sobre la prestación de servicios de hospedaje y se aprobaron las leyes de: presupuesto y responsabilidad hacendaria, deuda pública, estatal de derechos y pensiones para los trabajadores del Estado.

En cuanto el presupuesto de egresos este es de 356,815.132 mdp desglosado de la forma siguiente:



Fuente: elaboración propia con datos de cuenta pública del Estado y decreto de presupuesto de egresos del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2016.

Con base en el gráfico se expresa que el gasto público ejercido durante los cinco años del sexenio (2011-2016) registró una tasa media de crecimiento anual de 4.5%, con un déficit de 5.6% en 2014 y de 12.4% en 2015; y conforme al criterio de clasificación económica este ha destinado alrededor de: 76.7% a egreso corriente (incluye transferencias), 21.7% a capital y 1.4% para amortización de la deuda.

Acorde con el principio funcional el egreso público se canalizó: 14.5% a gobierno, 58.5% desarrollo social, 7% desarrollo económico y 19.7% a otros fines del sector público; respecto, al ente público que lo ejerce se tiene que 74.2% fue para la administración pública centralizada y paraestatal, 20.8% municipios, 2.2% a órganos autónomos, 1.2% al judicial, 1.1% al legislativo y el resto a fideicomisos públicos.

En cuanto a los ejes programáticos destaca que desarrollo social y humano ha gastado alrededor del 57.2%, 26.2% estado de derecho, gobernabilidad y seguridad, 9.2% crecimiento económico, competitividad y empleo y 7.4% gobierno honesto y de resultados.

Con esta distribución se comprueba que efectivamente se destina más de 50% del presupuesto público a desarrollo social y humano, tal como se prometió en el PED, eje que tiene como base la ampliación de infraestructura y servicios básicos en los municipios con más desventajas, y se ha orientado a mejorar la calidad y eficiencia terminal de la educación, la prevención de enfermedades y en su caso atención

eficaz, asistencia a grupos vulnerables, respeto a la diversidad cultural, promoción cultural y recreativa; y ha canalizado 64.2% de su presupuesto a educación, 15% a salud y sólo 1% para el combate a la pobreza, marginación y desigualdad.⁷¹

A grosso modo de los ejes citados sobresalen por el apoyo recibido los proyectos de: consolidación del municipio, seguridad pública, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, sector primario, educación, Oaxaca saludable, coordinación institucional y fortalecimiento de finanzas públicas.

En el caso de combate a la pobreza, marginación y desigualdad este opera bajo los programas de bienestar siguientes: atención y seguimiento a la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en los 291 municipios donde tiene presencia, esta casa es mía, micro financiamiento a la economía solidaria, fondo bienestar de coinversión social; útiles, uniformes y desayunos escolares a estudiantes de educación primaria, becas a estudiantes de educación superior, prevención del virus del papiloma humano, adultos mayores de 70 años y más, mujeres jefas de familia desempleadas, apoyo a grupos vulnerables, asistencia alimentaria a menores de 5 años en situación de riesgo, mujeres embarazadas y en lactancia; y albergue para niños migrantes en tránsito.

Para conocer la viabilidad de esta nueva forma para financiar el desarrollo estatal es preciso evaluarla con base en el impacto generado en la estructura productiva y en la calidad de vida de la población; desde nuestra perspectiva se percibe que el ejecutivo comete el mismo error que las administraciones anteriores al suponer que un mayor gasto a educación significa acabar con el analfabetismo, lo cual es falso porque a pesar de que el eje de *desarrollo social y humano* consignó a ese derecho en promedio 68.9% de sus recursos, no hubo educación de calidad ni cobertura total, es decir, no se tradujo necesariamente en un mejoramiento del mismo.

Recursos que en su mayoría los erogaba el IEEPO, dependencia que hasta julio de 2015 y por más de 3 décadas estuvo controlada por la disiente sección XXII de la

⁷¹ Cfr. <https://www.finanzasoxaca.gob.mx/>, consultado el 15 de junio de 2015.

CNTE, situación que la mantuvo como juez y parte, con un evidente conflicto de interés, que le permitió manejar con discrecionalidad los recursos públicos y coadyuvo a perpetuar el rezago educativo.

Además, al intentar cumplir con esta tarea social se descuidó el financiamiento a las actividades económicas, área que recibe anualmente cerca de 7% del presupuesto, en 2014 represento 10% y del monto total destino solo 2.3% a política industrial, 1.5% a ciencia, tecnología e innovación, 0.3% a desarrollo comunitario con identidad cultural y abasto y seguridad alimentaria no recibió apoyo alguno.

Si bien los recursos nunca van a ser suficientes estos deben maximizarse, no hay que olvidar que la política pública y su forma de financiamiento es tan solo una herramienta necesaria, pero no suficiente para la transformación de la calidad de vida; igualmente, no basta con allegarse de recursos, asignarlos y ejecutarlos, sino que es muy importante fijar quien gasta y cómo.

Al mismo tiempo, es muy preciso elaborar el presupuesto económico con base en resultados, donde la cuantía a recaudar y egresos a ejercer guarden relación con el grado de desarrollo y su uso esté supervisado por instituciones ciudadanas, bajo los mecanismos de transparencia.

Estas críticas no desconocen los esfuerzos que la presente administración estatal ha hecho para fortalecer la cultura de transparencia, la rendición de cuentas y acceso a la información; en la cual cada vez más instituciones públicas entregan sus informes (en términos generales) engrosando así la cuenta pública y crecen las auditorías a las diferentes dependencias del Estado, en 2014 se involucró al 55% de instituciones a la rendición de cuentas lo que implicó el 14% del presupuesto ejercido.

Dichas acciones se reflejaron en el *diagnóstico sobre el avance en la implementación del Pbr-SED de las entidades federativas 2015*, elaborado por SHCP y que expresa que Oaxaca definió el 94% de su presupuesto siguiendo este método ocupando el cuarto lugar, cuando en 2010 sólo el 56% se asignó bajo esa metodología lo que

ubicó a la entidad en la 14^a posición; este indicador demuestra que ha habido un avance respecto a cómo se define en qué y cuánto gastar.

Sin embargo, al evaluar el aspecto de rendición de cuentas se tiene un mal resultado, ya que el *Índice de Calidad de la Información por Entidad Federativa*, donde la misma SHCP analiza los informes que trimestralmente, los estados y municipios envían a Cámara de Diputados sobre los recursos que la Federación les transfiere, la entidad alcanzó al segundo trimestre de 2015 una calificación de 0.28, la cual está muy alejada de la mejor(1), siendo Morelos el que más se acerca (0.74) y la que se aleja es Guerrero con un puntaje de 0.24.

En esa misma línea el *Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) 2014 resultados generales* del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ubica al estado en el décimo lugar y aunque está por arriba de la media nacional debe esforzarse por mitigar la opacidad, sobre todo de los tabuladores salariales.⁷²

Dichos premios representan un gran paso hacia un estado de derecho, ya que informar en que, cómo, cuánto y por qué se gasta da mayor confianza al gobernado; pero, más allá de cifras, expandir la glosa de la cuenta pública y los reconocimientos, la acción de gobernar debe ser evaluada con base en resultados, en evidencia empírica, es decir, midiendo cómo impactan las acciones de política pública en la calidad de vida de la población, tarea que haremos en el siguiente y último apartado de este trabajo.

3.3 Conclusiones.

En este apartado nos ocupamos de analizar el proceso de adopción del modelo económico neoliberal en México, su influencia en el desarrollo nacional y sobre todo en la gobernanza de Oaxaca, en su política de gasto público y financiamiento.

⁷²Cfr. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#ComoReportan>
<http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>; ambas consultadas el 10 de agosto de 2015.

En ese orden se concluye que nuestro país acogió formalmente la economía de libre mercado como una salida a la crisis de deuda externa (del 17 agosto de 1982) a través de las siguientes fases: programa de ajuste para enfrentar la crisis de deuda (1982-1985), reformas estructurales de primera generación (1986-1994), su extensión (1995-2000) luego de la crisis de 1995 y reformas estructurales de segunda generación (2012-2015).

Después de las crisis de los años noventa algunos autores consideran que desde el 2001 inició el agotamiento del modelo neoliberal en América Latina, pues gobiernos de otros países intentan articular alternativas de crecimiento distintas a las orientadas por la política neoliberal.

Sobre la primera fase se señala que el primero de diciembre de 1982 al tomar posesión como presidente de la República Miguel de la Madrid responsabiliza de la grave crisis de deuda a la política económica *populista* aplicada en los dos sexenios anteriores; para ello su gobierno se centró en aplicar programas de estabilización (PIRE, PAC y PSE), limitar el papel de Estado como eje rector en la nueva economía mixta y promover la apertura comercial.

Estas acciones no impactaron de forma positiva en la economía mexicana la inflación llegó a su nivel más alto (160%) en toda su historia en este sexenio y el déficit del sector público continuó, se depreció la moneda, no hubo expansión económica y a pesar de la continua exportación de capitales bajo el concepto de pago de la deuda esta fue considerada por los acreedores como insuficiente. México siempre negocio en condiciones asimétricas, con préstamos limitados, a tasas crecientes y en la que el prestamista nunca asumió su responsabilidad.

Lo anterior, implicó un recorte al gasto público en materia social e inversión, por lo que no se aplicaron programas encaminados a combatir la pobreza, el desempleo, la informalidad, migración, desigual distribución del ingreso y marginación; es por ello que la calidad de vida de la población empeoró al grado que los años de 1980 se consideró como la década perdida.

Durante la segunda fase (1985-1994) continuaron los programas de estabilización (PECE y PESE), tuvieron lugar las reformas estructurales de primera generación encaminadas a permitir la participación del sector privado en la economía, se subastaron empresas públicas al por mayor (sin importar su balance productivo ni si eran estratégicas) bajo un proceso de venta poco transparente, lo que favoreció la creación de monopolios privados; se renegoció la deuda en 1989 a través del Plan Brady después del fracaso de Plan Baker (1985-1989) y se profundizó la apertura comercial.

Todas estas acciones permitieron alcanzar una tasa promedio de crecimiento del PIB de 3.96%, hecho que produjo un entusiasmo momentáneo, pues era resultado del incremento de las exportaciones derivado del TLCAN y de los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes públicos, pero aunque se vendió casi todo el patrimonio estatal no alcanzó para pagar la deuda.

A última hora los logros económicos fueron empañados por los eventos de 1994 (la continua alza de las tasas de interés, el levantamiento zapatista, el magnicidio del candidato presidencial y del secretario general del CEN ambos del PRI), propiciando una intensa fuga de capitales del 14 al 18 de noviembre, de esta forma el sexenio concluía no solo con una profunda crisis económica sino que agravó el nivel de vida de la población, ya que la desincorporación de empresas públicas generó un desempleo creciente, por lo que no mejoró el poder adquisitivo de la población, lo que se intentó subsanar con la aplicación de PRONASOL, aun así continuo la pobreza.

La inestabilidad económica de 1994 culmina con el error de diciembre, para en 1995 se convierte en una gran crisis financiera; la solución como era de esperarse se halló en la estabilización monetaria; esto permitió reducir la inflación y pagar la deuda externa, pero el ingreso promedio per cápita nada más no creció deteriorando el nivel de vida de la población, con salarios bajos, desigualdad y pobreza que PROGRESA, no pudo revertir.

El agotamiento del modelo se da bajo un contexto de alternancia política donde el PAN después de siete décadas de mono partidismo desplaza al PRI, pero preserva la

estrategia para generar crecimiento económico; aquí la expansión económica se vio afectada por la recesión de EEUU en 2001, la sobre oferta de productos chinos en el mercado internacional y la crisis mundial de 2008-2009; con tasas de crecimiento del PIB a la baja generándose una etapa de “estancamiento estabilizador”.

Donde el empleo formal se contrae, crece el informal provocando un empobrecimiento generalizado, para revertir esta situación se aplicaron los programas asistencialistas de progreso y oportunidades; sin embargo, después de tres décadas pérdidas, donde la estabilidad macroeconómica se ha conseguido gracias a salarios bajos, reducción del mercado interno, inequitativa distribución del ingreso y de la riqueza, y ampliación de la pobreza, pues cada etapa de expansión fue seguida de una crisis en la que se revertía lo logrado durante el auge.

Como última fase y en aras de contener el fracaso del modelo económico, en diciembre de 2012 con el regreso del PRI a la presidencia de la república y gracias al *Pacto por México* se efectuaron las reformas estructurales de segunda generación; con estos cambios en materia económica se reduce la posibilidad de que el Estado intervenga de manera eficiente en especial en tiempos de crisis. No se pueden tener grandes expectativas sobre estos nuevos ajustes en materia de desarrollo, ni romper el círculo vicioso que conduce a una profundización del atraso, en el cual no se crece porque se paga el servicio de la deuda y viceversa.

Bajo este modelo el gobierno, independientemente de la ideología política del partido gobernante, dejó de utilizar la política del gasto público como un instrumento para impulsar el desarrollo; elaborando planes nacionales de desarrollo bajo el principio de estabilidad macroeconómica, equilibrio presupuestal y utiliza los recursos con un fin asistencialista y proselitista que evita que la gente no muera por falta de alimento en vez de impulsar el desarrollo de capacidades.

Estos planes sexenales dejan poco margen de actuación a las entidades federativas, quienes al no ejercer su potestad recaudatoria dependen en su mayoría de ingresos federales sin tener posibilidades para crear una estrategia de desarrollo y beneficiarse del proceso de globalización.

Tal es el caso de Oaxaca, que desde 1980 ha elaborado su plan de trabajo con base en el contexto económico internacional y nacional, planteando una visión limitada sobre los problemas coyunturales que la aquejan obteniendo, por lo tanto, resultados paliativos que le impiden convertirse en una zona desarrollada.

Esto se debe también a las peculiaridades de la región, donde ha dominado la falta de comunicación entre la clase gobernada y la autoridad, este último sujeto a la presión de grupos políticos locales, ha preferido mantener la estabilidad social (con perspectiva de corto plazo) que aplicar un programa que conduzca al desarrollo a mediano y largo plazo.

Además, las administraciones estatales han sido muy opacas en su gobernanza, no informan de manera detallada cuánto se recauda, en qué y cómo se gasta, es decir, existe un manejo discrecional de las finanzas públicas y con pobres resultados si bien en sus informes de gobierno destacan sus logros estos son insuficientes para revertir la condición de atraso que se expresa en la realidad socio-económica.

Para dar mayor confianza al ciudadano en 1999 el gobernante empezó a “transparentar” su actuar, agregando(a grosso modo) por vez primera en sus informes anuales un apartado sobre el estatus de las finanzas públicas; posteriormente, el 16 de septiembre de 2006 y a raíz de la reforma constitucional federal de 2001 en la materia, se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Oaxaca.

El 1 de diciembre de 2010, después de 8 décadas de monopartidismo Oaxaca vive la transición democrática y el nuevo gobernador Gabino Cué reconoce el enorme reto que significa administrar a una entidad diversa culturalmente, rica en biodiversidad, pero excluida del desarrollo y de la toma de decisiones; es por ello que adopta la concepción de Desarrollo de Sen, sigue las recomendaciones del PNUD, le concede gran importancia a la diversidad cultural, busca que las personas expandan sus libertades y ejerzan su capacidad de agencia.

Para alcanzar estos fines su administración se apoya en una política de gasto público diseñada con base en resultados y en los criterios fijados por instituciones nacionales e internacionales especialistas en finanzas públicas; asimismo, se aplican medidas para fortalecer la cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Esfuerzos que serán compensados si se impulsa el dialogo de los distintos grupos de poder y sancionan los actos de corrupción, todo bajo un Estado de Derecho. De lo contrario aunque la cuenta pública tienda a crecer, en términos generales es fácil consultar los informes, si esa claridad no está al nivel demandado por la democracia ni impacta de forma positiva en la estructura productiva y calidad de vida de la población no tendrá razón de ser.

Ya que a pesar de que la administración estatal partió de una base teórica sólida, no se libró de cometer errores, por ejemplo continuo destinando cuantiosos recursos a educación, sin tomar en cuenta los resultados alcanzados en la materia, ni que estos eran manejados de forma discrecional por la disidente sección 22 del SNTE; además, se han difundido diversos actos de corrupción, los cuales permanecen impunes.

No hay que olvidar que como los recursos son escasos su uso debe maximizarse, no por destinarse un gran monto a una tarea social o económica se generan los resultados deseados; además, la política pública y su forma de financiamiento es tan solo una herramienta necesaria sí, pero incapaz de mejorar por si misma la calidad de vida. Ahí la importancia de elaborar el presupuesto público con base en evidencia empírica, es decir, hay que evaluar cómo impacta en el nivel de desarrollo

Capítulo IV. Resultados de la intervención estatal en la estructura productiva, calidad de vida y propuesta.

En este último apartado nos ocuparemos primero de analizar el impacto generado por la intervención gubernamental en la entidad a través del comportamiento de la estructura productiva, su impacto en la calidad de vida; en seguida y con base en los resultados obtenidos se planteará la propuesta de desarrollo para una sociedad con diversidad cultural.

4.1. Crecimiento económico.

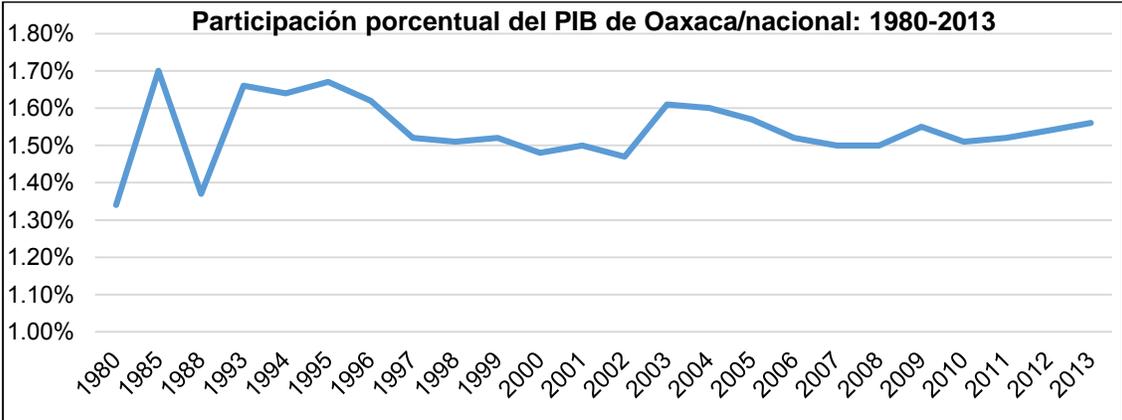
Para evaluar el comportamiento de la estructura productiva bajo la economía de libre mercado se estudiara la producción estatal, su participación en el PIB nacional, tasa de crecimiento económico y empleo.

Entre 1980 y 2013 la producción estatal evoluciono de la siguiente forma:

PIB: 1980-2013 (millones de pesos)		
Año	Nacional	Oaxaca
1980(A precios de 1980)	4470.077	60.1174
1985	4920.43	84.048
1988	4883.679	66.909
1993 (A precios de 1993)	1155132	19234.866
1994	1206135	19871.523
1995	1131753	19000.156
1996	1190345	19374.54
1997	1273383	19465.754
1998	1334586	20192.938
1999	1384674	21182.06
2000	1475927	21913.561
2001	1475439	22190.856
2002	1486792	21920.516
2003 (A precios de 2008)	10386917	167867
2004	10824202	173876
2005	11157112	175914
2006	11712325	178422
2007	12090028	181732
2008	12256864	183905
2009	11675438	182120
2010	12282459	185660
2011	12763880	194107
2012	12935715	199991
2013	13121598	204974

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos mexicanos 2015. Estadísticas Históricas de México 2009 y 2014. Y anuarios estadísticos y geográficos de Oaxaca (AEGO), años: 1996, 2001 (tomo II) 2006 (tomo III), 2013 y 2015.

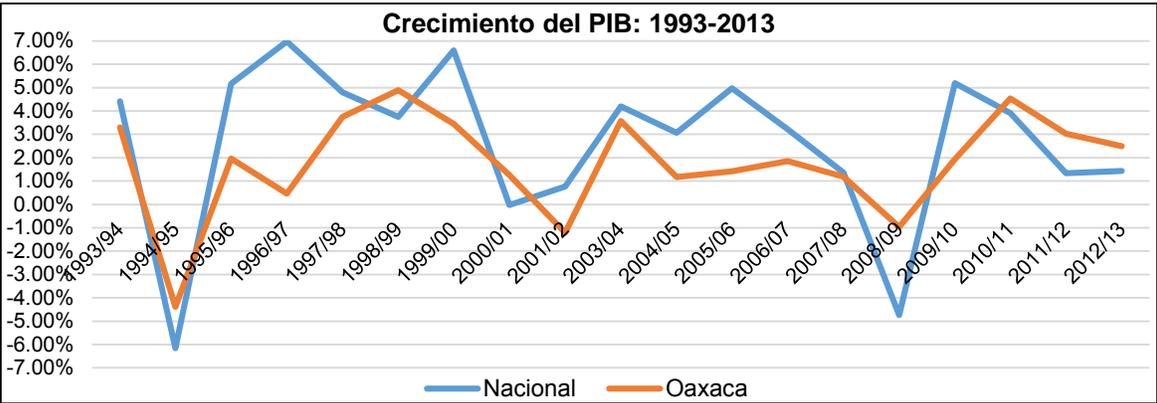
De la tabla se infiere que en 1980 el PIB local fue 60.1174 millones (en nuevos pesos de dicho año) para 2013 alcanzó 244, 613 mdp (204,974 mdp a precios de 2008); cabe aclarar que si bien estos datos no están en una sola base, ello no impide analizar la participación de la producción estatal en la nacional y las tasas de crecimiento.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Idem.

El grafico muestra que la participación del PIB estatal en relación al nacional entre 1980-2013 se mantuvo inalterable con un promedio de 1.47%, el valor más bajo se registró en 1980 con 1.34%, el máximo en 1985 (1.70%) y es ligeramente mayor a la media obtenida en las décadas 1940-1970, que fue de 1.3%; gracias a esas aportaciones la entidad paso de ocupar el lugar 20 al 21, es decir, empeoró, aunque esos mismos puestos tuvo en 1940 y 1970; igualmente bajo el modelo secundario exportador su PIB fue siempre menor al de sus vecinos, excepto en 2013 que le ganó a Guerrero.

En cuanto a las tasas de crecimiento encontramos que:

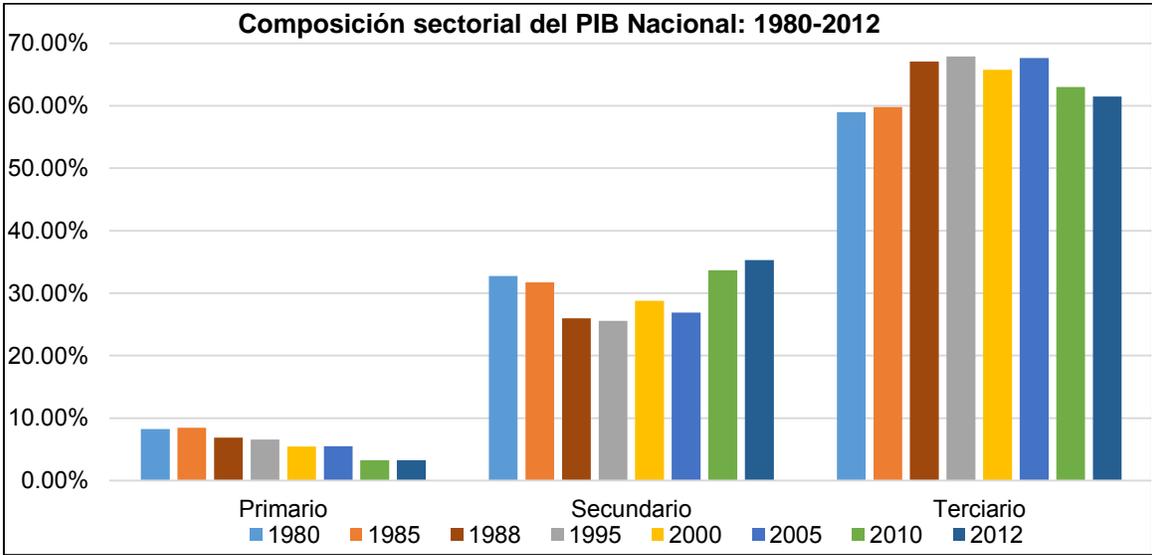


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Idem.

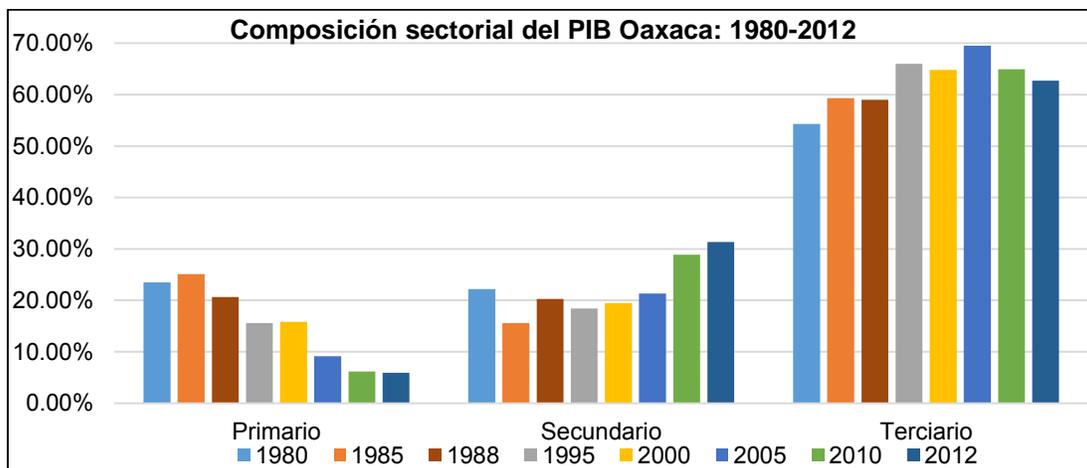
Dejando de lado la década perdida de 1980, el gráfico muestra que bajo el periodo de sustitución de exportaciones Oaxaca registro una tasa de crecimiento promedio anual de 1.77%, a nivel nacional fue 2.64%, en tiempos de crisis (1995 y 2008/09) y recesión (2001) esta última cayo más bajo que la primera y la entidad registro una expansión a ritmos superiores que la federación en 1998/99, 2000/01 y de 2011 a la fecha. Sin embargo, las tasas de crecimiento alcanzadas por ambas economías son raquíticas, dando lugar a una fase de estancamiento estabilizador.

La estructura productiva local dista mucho de acercarse a los resultados generados durante el proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones, cuando entre 1940-1950 logró una tasa de crecimiento promedio anual de 11% en contraste la nacional fue 6%, con una caída en la siguiente década al quedar en 2.4% mientras que Oaxaca permaneció en 6%, recuperándose entre 1960-1970 con una tasa media de 4.7%, pero sin alcanzar la media nacional de 7.4% y fue hasta 1970-1980 cuando al obtener la tasa promedio de 20.8% se colocó nuevamente muy por encima del promedio nacional (9.7%).

Pero, para entender porque la economía estatal no crece a la velocidad deseada es necesario estudiar la composición sectorial del PIB, de forma quinquenal y compararlo con la economía nacional, tal como lo muestran las gráficas siguientes:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Estadísticas históricas de México. Tomo I. México. 2009 y anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos mexicanos 2015.

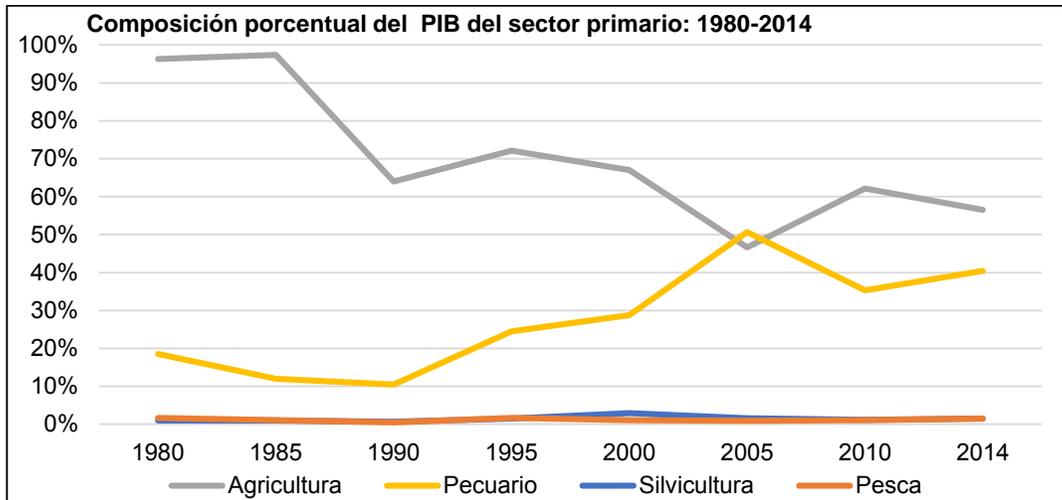


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Anuarios estadísticos y geográficos de Oaxaca. Años: 1985, 1987, 1991, 1992, 1996, 2001, 2006, 2011 y 2015.

Comparando los dos gráficos se observa que entre 1980 y 2012 el PIB estatal tendió a asemejarse en su composición al nacional, en ambas economías el mayor peso estadísticamente hablando lo tiene el sector terciario; si bien en las dos el sector primario perdió peso, a nivel federal el salto fue de 8.2% a 3.4%, mientras que en Oaxaca la caída fue menor.

El sector secundario a nivel nacional guardó una participación en el PIB en torno a 30% (escaló de 32.7% a 35.2%), con un declive entre 1988 y 2005. En cambio en Oaxaca partió de un bajo nivel de industrialización y fue ascendiendo hasta llegar a poco más del 30%. En las dos economías la aportación del área de servicios al PIB fue similar, a nivel nacional transitó de 59% a 61.4%; Oaxaca avanzó de 54% en 1980 a 69% en 2005, para luego descender a 63% en 2012.

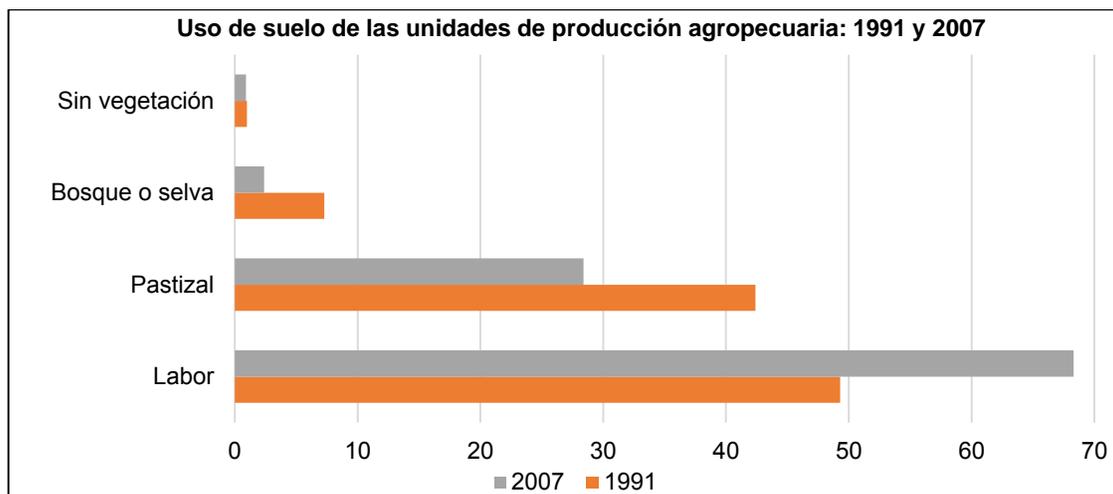
De forma más concreta en este periodo en el ámbito estatal se advierte que la actividad primaria bajo 17.6 puntos su participación en el valor agregado, al saltar de 23.5% a 5.9%; por su lado, la industria aumentó 9 puntos de 22.2% escaló a 31.3% y la terciaria representó más del 50% del PIB, creció 8.7 puntos porcentuales al pasar de 54.2% a 62.7%; las actividades secundarias y terciarias deben su crecimiento a la inversión y recepción de mano de obra que salió de la *primaria*; este último se integró de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Ídem.

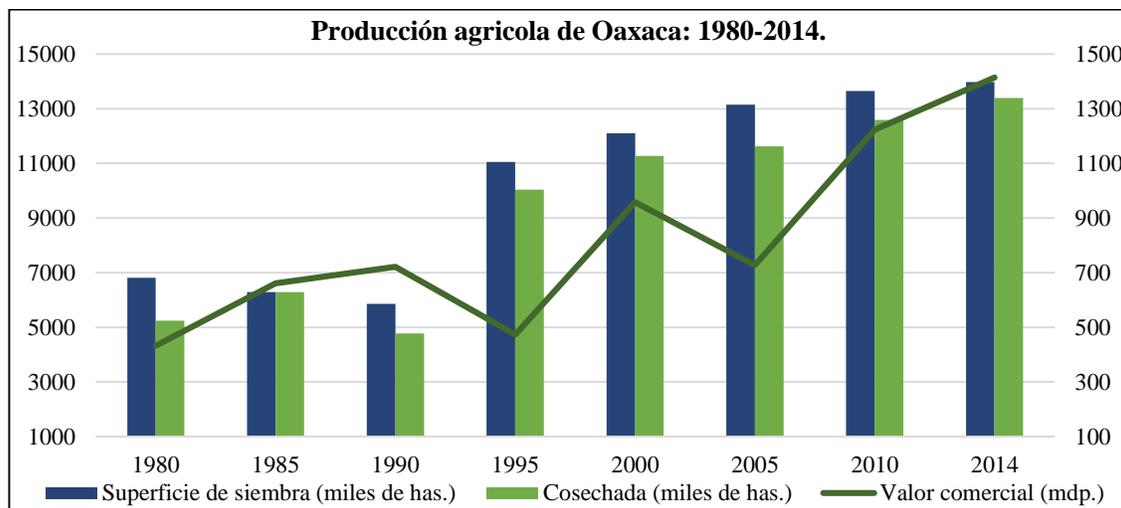
El gráfico muestra que la *agricultura* constituyó en promedio 70.2%, participación que a pesar de ser mayoritaria es decreciente ya que pasó de 96.3% en 1980 a 56.5% en 2014; seguido de un auge del área *pecuaria* que tuvo una aportación media de 27.5% transitando en dichos años de 1.8% a 40.4%, de hecho en 2005 significó el 50.7%; la *silvicultura* contribuyó con 1.4%, a pesar de que en 1980 su aporte al PIB primario fue de 0.01%, en el 2000 alcanzó la máxima de 2.9% y en 2014 quedó en 1.5%; mientras, que *pesca* decayó de 1.7% a 1.5%, con una contribución media de 1.2%.

Respecto, a las unidades de producción en este sector se tiene que de las 389,399 registradas en 1991 bajaron a 354,201 en 2007; ocupando 3, 016,826 y 2, 030,507 hectáreas, es decir, 31.6% y 26.2% del área estatal y su uso fue:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Censo agropecuario. Años. 1991 y 2007.

De la gráfica se desprende que sin vegetación no varió, pastizales, bosque y selva minaron 33% y uso agrícola creció 38.5%. El comportamiento del sector se ilustra en el gráfico siguiente:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. AEGO. Op. Cit.

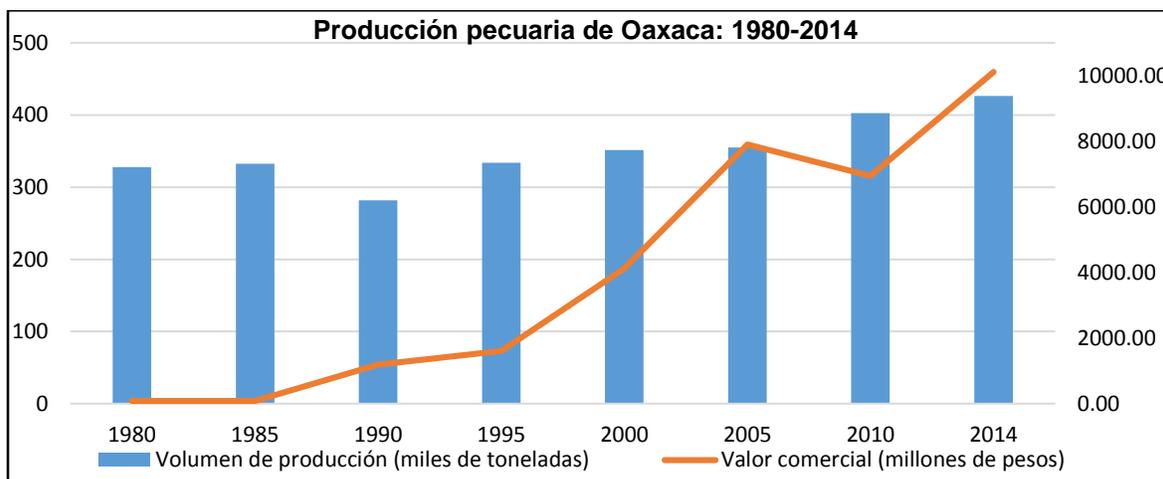
Para interpretar los datos es oportuno precisar que el esquema contiene dos tipos de resultados, debido a que en los anuarios de los años ochenta se analizaron pocos cultivos, ampliándose la lista en 1995; una vez hecha la aclaración se expresa que la *superficie sembrada* entre 1980-1995 registró una caída de 7.3% y de 1995-2014 la tasa promedio anual de crecimiento fue 3.3%, por lo que en términos reales en 34 años apenas se duplicó la extensión cultivada al escalar de 680,975 ha a 1,397, 650.

Los productos que destacaron por *el área de siembra* en 1995-2014 fueron: maíz con una media de 52.1%, pero que disminuyó al pasar de 81.8% a 41.2%; seguido de 13.6% café, que también redujo su participación al transitar de 16.3% a 10.1%; pastos va al alza registrando 9% en 1995 y 20.9% en 2014; caña de azúcar osciló entre 4.4% y 5%; y frijol se mantuvo en 3.6%. Del espacio sembrado se cosechó en promedio 87.5% y sobresalen: maíz con alrededor de 48%, 21% pastos, 13.4% café, 4.7% caña de azúcar y 3.6% frijol.

En cuanto al *valor comercial* de la producción total, esta pasó de 4,329 millones de pesos a 14,139 mdp, dichas cifras indican una baja productividad, ya que mientras la superficie sembrada y cosechada se duplicó el importe solo se triplicó; y los productos

máspreciados fueron: pastos con 20.8%, maíz 19.1%, 14.4% caña de azúcar, 6.7% café y 3.9% frijol.

Como segunda actividad en el sector primario hallamos el área *pecuaria* (comprende: ganado, ave en pie, carne de canal, leche y otros productos), que se comportó de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de servicio de información agropecuaria y pesquera (SIAP).

De la gráfica se infiere que la producción pecuaria tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 3.8%, de las 327,831 toneladas obtenidas en 1980 pasó a 426,493 en 2014 y como es una actividad con alto valor comercial los ingresos generados se multiplicaron, de 8.32 mdp a 10,110.34 mdp.

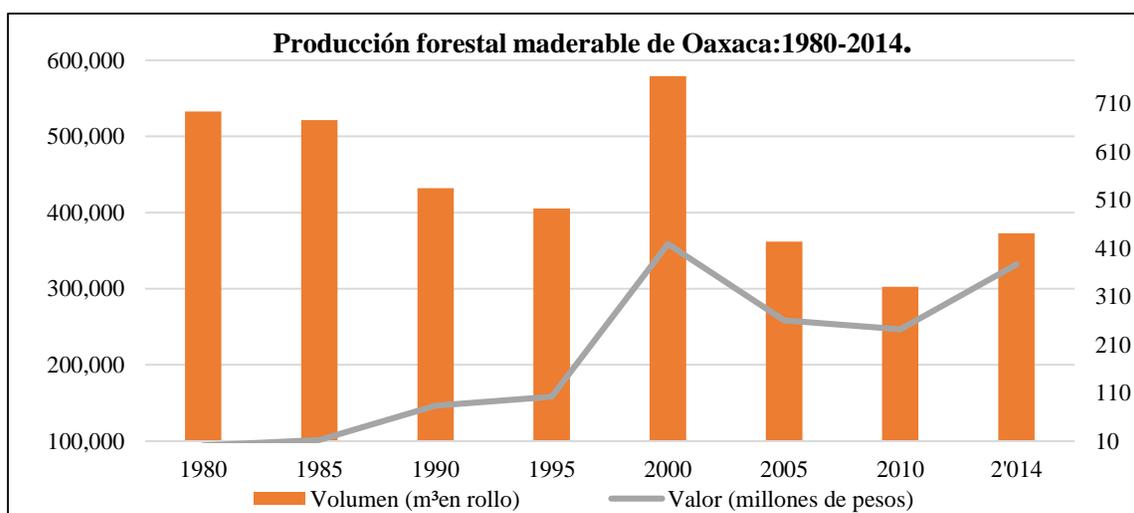
Al desglosar los tipos de productos según su aportación monetaria encontramos que en dicho período la producción de carne en canal representó alrededor de 41.2%, gracias a su tendencia al alza ya que de 38.8% alcanzado en 1980 para 2014 llegó a 46.2% y se sub integro por 50% de bovino, 30% porcino y el resto caprino, ovino, ave y guajolote.

Seguido por explotación de ganado en pie, que aportó 38.4% al PIB pecuario y se conformó por 70% de bovino y el resto porcino, caprino y ovino, pero con una participación decreciente (de 43.4% bajó a 38.3%); la producción de leche contribuyó con 12.2% (bovino y caprino), este tuvo un comportamiento volátil; y el resto de la

producción pecuaria lo constituyeron: miel, huevo para plato, guajolote, cera en greña y lana sucia.

Las principales zonas pecuarias son: 33.2% Istmo (especialista en ganado bovino), 17.1% Tuxtepec (bovino), 15% Huajuapán de León (caprino y guajolotes), 11.7% Costa (porcino y équido), 11.5% Valles Centrales (ovino) y lo demás Cañada y Sierra Juárez (aves).

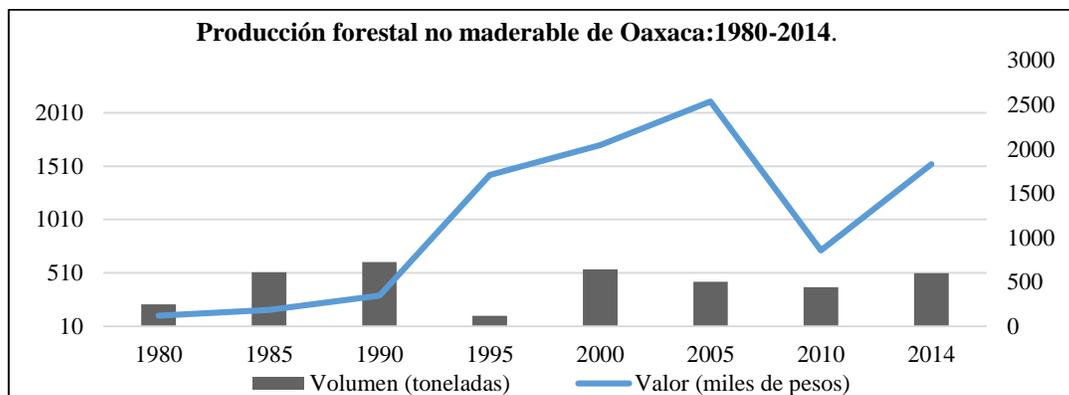
La tercera actividad a estudiar es la *silvicultura* y se compone por la explotación forestal maderable y no maderable; respecto al primero su comportamiento se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. AEGO. Op. Cit.

El gráfico muestra que la producción forestal maderable en las últimas tres décadas mantuvo una tendencia descendente al pasar en 1980 de 532,941 m³ a 372,495 m³ en 2014, solo hubo mejoría en el año 2000 cuando alcanzó 579,194 m³; igualmente su valor comercial transito de 750,436.00 a 376.719 millones de pesos; en cuanto a la especie explotada destacan las coníferas (pino y oyamel) con una media de 96.1% y el resto de maderas tropicales y preciosas; y se utiliza 95% para escuadría.

La producción forestal no maderable se comportó como lo ilustra la gráfica siguiente:

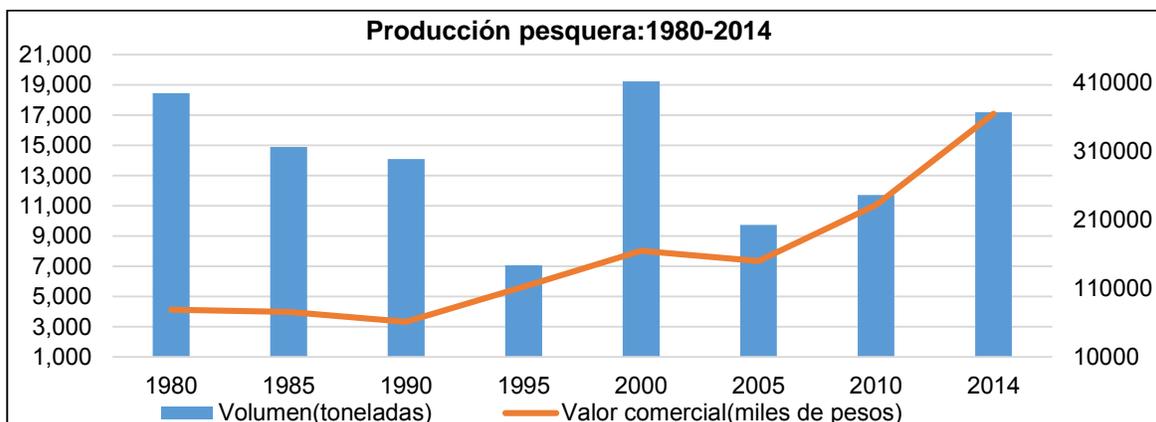


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. AEGO. Op. Cit.

De la gráfica se infiere que entre 1980-2014 la producción forestal no maderable no tuvo un gran crecimiento, de 215 ascendió a 507 toneladas, registrando una abrupta caída en 1995 con 109 ton; sin embargo, como los productos de fibra, resina y plantas se apreciaron el ingreso generado aumentó pasando de 118,870.00 a 1,828,000.00.

De forma conjunta las dos gráficas reflejan una aportación al PIB local raquífica, a pesar de que la entidad es la cuarta productora a nivel nacional y el 22.5% de su territorio es bosque y selva, en consecuencia su detonación coadyuvaría a expandir las libertades y capacidades de las y los oaxaqueños, para ello se requiere que los productores de la Sierra Sur, Sierra Norte, Valles Centrales, Mixteca y Costa diseñen con el gobierno una política integral que permita la explotación de sus tierras y ya no se vea al régimen de propiedad social como un obstáculo.

La última actividad primaria por analizar es la pesca, la cual se comportó de la forma siguiente:



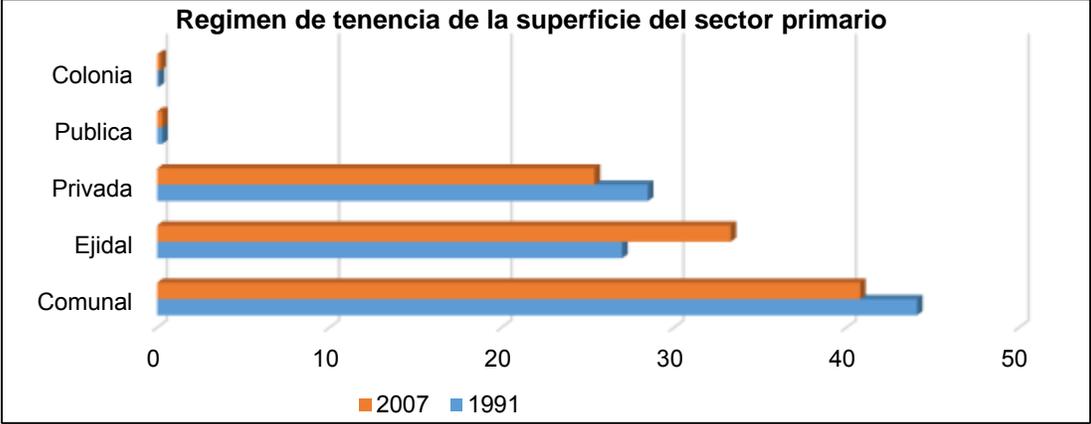
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. AEGO. Op. Cit.

Entre 1980 a 1995 hubo un bajo nivel de producción pesquera, en 1996 inicia una lenta recuperación, pero el volumen registrado en 2014 (17,175.27 toneladas) no alcanza al de 1980 (18,452 ton); hecho que se justifica porque el nivel de captura depende de los permisos que la autoridad otorga, de la efectividad de los programas para combatir la pesca ilegal, del periodo de veda y del medio ambiente.

Su valor comercial paso de 78,804.5 miles de pesos a 363,805 miles de pesos y las especies más representativas fueron 50% camarón (estéreo y altamar), seguido de mojarra, tiburón, atún, entre otros; el 99% se destinó a consumo humano y 1% para la industrial; las zonas pesqueras que concentraron más del 50% de la cosecha fueron: Salina Cruz, Puerto Ángel y Puerto Escondido; y de la población pescadora el 60% formo parte de alguna cooperativa, el resto procedió de la empresa.

Después de haber analizado los niveles de productividad de las actividades primarias se observa que estas tienen rendimientos decrecientes (excepto área pecuaria), lo que se debe en parte al régimen de tenencia, uso inadecuado del suelo, un sistema de producción no actualizado y sobre todo a las condiciones del mercado.

El régimen de tenencia de la tierra vigente en la entidad durante años se ha considerado como un freno para la realización de las actividades productivas, toda vez que el modelo económico actual aboga por tener el pleno dominio sobre los factores de producción, cuando en Oaxaca 80% de su territorio es propiedad social, estatus que prevalece en las tierras explotadas por el sector primario, así lo muestra el gráfico siguiente:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Censo ejidal. Años. 1991 y 2007.

La gráfica muestra que la reforma al artículo 27 de la CPEUM de 1992, que puso fin al reparto agrario y debía promover la tenencia privada de la tierra, no tuvo éxito en la entidad, ya que en 1991 y en 2007 represento en promedio 27% del área agropecuaria, 72.6% la social y 0.4% colonia/publica; solo hubo un reacomodo, la comunal y privada decrecieron tres puntos y la ejidal subió 6 puntos.

Desglosando el espacio usado por las unidades de producción según régimen, se tiene que en 2007 del área privada 24.85% tenía 101 a 1000 ha; 17% de 21 a 50 ha; 18.7% entre 6 y 20 ha; y en contraste las tasas registradas en las dos últimas categorías para propiedad social fueron 34.2% y 19.5%, seguido de 16% de 3 a 5 has y 10.3% hasta 2 ha.

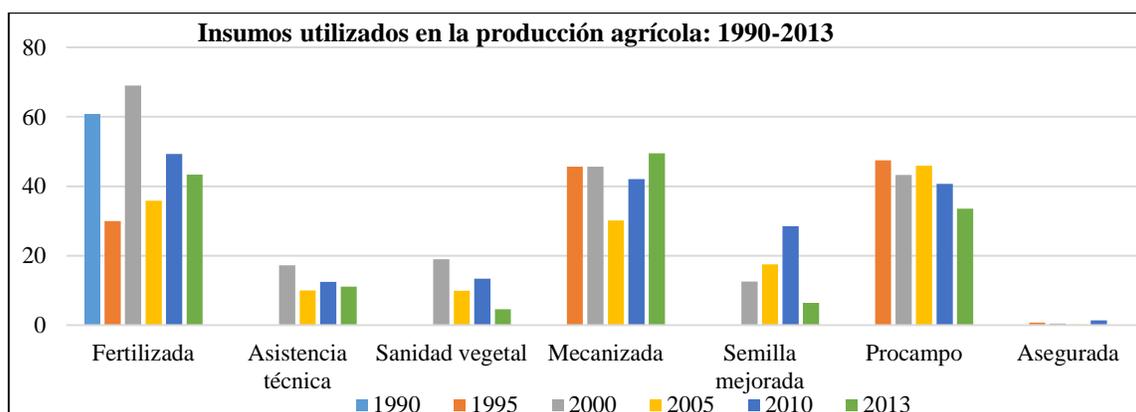
Esta estructura implica que en ambos tipos de tenencia una de cada diez unidades posee máximo 2 ha, cifra que es insuficiente para elevar los rendimientos del sector, producto de la fragmentación de la tierra que ha conducido al minifundio y que se puede revertir si se promueve la asociación de productores, bajo figuras que le den certeza jurídica.

El segundo factor que obstaculiza el desarrollo del sector primario es el uso potencial de la tierra, ya que de la superficie total destinada a la agricultura 72% no es apta para ello y 15.3% en el caso de la ganadería, por lo tanto, la política pública debía invertir en las áreas viables y mejorar la cadena de distribución y comercialización.

Actualmente la agricultura utiliza 16.1% del territorio estatal, es decir, 1, 517,529 ha de esta 71.8% no es apta, lo que significa que 1,089, 585 hectáreas se labran a costa de erosionarla, lo que se traduce en una baja productividad a cargo, en su mayoría, por pequeños productores, quienes se ven en la necesidad de producir para auto consumo; en consecuencia la política agrícola tiene que ocuparse de modernizar el sistema de producción en las tierras potenciales (427,944 has). De igual manera, debían potenciarse los incentivos para reorientar el resto del uso de la tierra a la silvicultura, turismo ecológico o insertar a sus propietarios en el área secundaria.

Esta modernización implica transitar a la producción de riego, que si bien tiene un alto costo de producción, sus rendimientos e ingresos son crecientes; por ejemplo entre 1980 y 2013 a pesar de que represento menos del 10% de la superficie sembrada en la entidad su valor fue de 24.3%, mientras que la agricultura de temporal registro: 77% y 75.5% de la tierra cultivada respectivamente, pero sus rendimientos fueron muy inferiores.

Lo anterior, tiene que acompañarse con el uso de insumos como lo muestra la gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. AEGO. Op. Cit.

Del gráfico se desprende que entre 1990 y 2013 el fertilizante fue el recurso más accesible, en promedio se suministró anualmente al 48% de la superficie sembrada; sin embargo, como el objetivo es promover una agricultura amigable con el medio ambiente y aprovechar la riqueza en biodiversidad se aboga por remplazar los insumos químicos por los de tipo orgánico; con ello se fomentaría la producción orgánica, la cual tiene como ventaja su alto valor comercial y no está peleada con el medio ambiente y la propiedad social.⁷³

El segundo recurso que más se utilizó fue maquinaria con una media de 35.5% y como toda la superficie potencial es apta para la mecanización se debe promover el uso de instrumentos de mayor tecnología; asimismo hay que ampliar los servicios de sanidad vegetal, asistencia técnica y superficie asegurada, que en promedio representaron 7.8%, 8.4% y 0.4% (en los años noventa) del área cultivada.

⁷³ Cfr. Ríos, Luz. *Tesis: estímulos fiscales para el sector agropecuario (con enfoque a políticas de desarrollo internacional)*. Facultad de derecho. UNAM. 2012. P. 57.

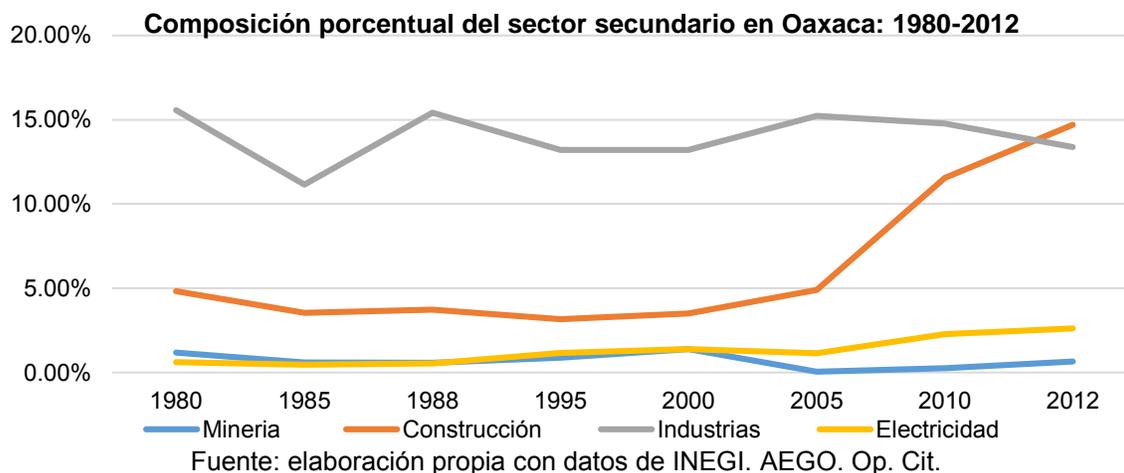
Los insumos fueron usados en su mayoría por las zonas agrícolas más importantes, desde 1990 a la fecha son: Valles Centrales (22.6%), Istmo (16.7%), Tuxtepec (15.3%) y Costa (16.3%); los primeros tres distritos citados concentraron: 67.9% la superficie fertilizada, 89% semilla mejorada, 82.9% servicios de asistencia técnica, 71% servicios de sanidad vegetal y 70% maquinaria.

Otro de los problemas a resolver para impulsar al agro es el raquítico apoyo financiero otorgado, ya que la gráfica muestra entre 1993-2013 PROCAMPO redujo su cobertura del 47.5% a 33.6% de la superficie cultivada y quedó en 34.6% en 2014, siendo sustituido por pro-agro productivo en 2013; programa que fijó en 2015 un incentivo de 963 a 1,500 pesos por hectárea, monto que no sufraga los gastos de siembra, sobre todo cuando es agricultura de subsistencia.

A estas carencias en el sistema de producción se le une el de distribución y venta, ya que no existe una red de logística eficiente, por lo que la mayoría de los productores se ven sometidos a una excesiva presencia de intermediarios que merman las ganancias de los productores, estos frente a la falta de capacitación para agregar valor agregado y comercializar pierden la oportunidad de ser más competitivos y productivos, por lo que es necesario que el ejecutivo local diseñe un programa que promueva la comercialización directa, o la asociación de los productores para la venta en común de sus productos.

Tal es el caso del café donde los productores al utilizar prácticas de conservación realizan un mayor esfuerzo, obtienen un producto orgánico de alta calidad, coadyuvan a conservar la biodiversidad y son proveedores de servicios ambientales, pero este no es comercializado a su precio justo, lo que se expresa en que los municipios cafecultores tienen grandes niveles de pobreza y marginación.

En cuanto al *sector secundario* su participación quinquenal en el PIB estatal de 1980 a 2013 fue como se ilustra en la gráfica:



La gráfica muestra que en este periodo la aportación de las actividades secundarias al PIB estatal creció casi 10 puntos, pasó de 22.21% a 31.35%, lo que significa una lenta expansión y siguiendo el criterio por gran división sobresalió la industria manufacturera, construcción, electricidad y minería.

Respecto, a la manufactura esta decreció ligeramente al transitar de 15.5% a 13.3% entre 1980 y 2012, su peor caída fue en 1985 al registrar 11.1% y la máxima en 1988 con 15.4%. Desglosando según el producto elaborado hallamos que productos alimenticios, bebidas y tabaco representaron el 33.5%; sustancias químicas, derivados de petróleo, productos de caucho y plástico 30.4%, industria de la madera y sus productos 15.7% (en la década de los ochenta) y productos minerales metálicos y no metálicos 9.3% (entre 1995-2013).

La reducida aportación y el marginal crecimiento de la industria se debe en parte al poco uso de tecnología, al uso intensivo de mano de obra, proliferación de micro y pequeñas empresas y su alta concentración productiva y geográfica: 57.7% se ubica en Valles Centrales, 14.1% en el Istmo y 9.7% en la costa, esto ha propiciado un desarrollo regional desequilibrado y para revertirlo entre 1992-2010 la estrategia estatal fue promover la instalación de maquiladoras. que por diversas cuestiones no sobrevivieron.

Igualmente, se ha fomentado la generación de energías limpias a través de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec (región que concentra 23.1% de tierras

comunales), por lo que han arribado a dicha zona empresas extranjeras, quienes al ser parte de proyectos verticales de gobierno y al preferir comprar las tierras que arrendarlas o asociarse con los propietarios, no tienen éxito; es por ello que toda política industrial debe fomentar no solo la elaboración de productos que tengan un alto valor agregado, sino que tiene que contar con la participación de la población, sobre todo de los pueblos originarios, ya que durante décadas han sido excluidos, sus derechos colectivos no son garantizados y terminan siendo desplazados.

La segunda actividad que más aportó al sector secundario es la construcción, al pasar de 4.8% en 1980 a 14.7% en 2012, es decir, creció casi diez puntos y se caracteriza porque en su mayoría (más del 90%) son micro constructoras, en 1990 eran 85 para 2005 sumaron 436; el 96.8% de sus ingresos provienen de obra pública principalmente: edificación, transporte, petróleo y petroquímica, saneamiento y riego, electricidad y comunicaciones.

En tercer lugar está la electricidad, que de 1980 a la fecha aumento su participación levemente tránsito de 0.6% a 2.4%, tasas que son resultado de las ventas realizadas, en 1981 se comercializaron 445,439 mega watts/hora para 2013 ascendió a 2,516,783 con un valor comercial de 457.768 y 3,939.717 mdp respectivamente; el destino de la energía adquirida fue en promedio 46.2% para uso industrial, 29% doméstico, 22.7% comercio y el resto para alumbrado público; como era de esperarse la mayoría de los usuarios se ubicaron en las zonas urbanas, principalmente en la capital, Tehuantepec y Huajuapán.

En cuarta y última posición la ocupa la minería, que durante este periodo se distinguió por reducir su contribución que pasó de 1.1% a 0.6%, se orientó a la explotación de minerales metálicos: plata, oro, zinc, cobre, antimonio, plomo y rutilo; en el rubro de no metálicos destaca: barita, mármol, azufre, sal, cemento, cal, yeso; actualmente hay 405 permisos de aprovechamiento que cubren 7.94% del área estatal, 15 proyectos de exploración a cargo de 5 empresas y 9 minas en explotación a lo largo de catorce

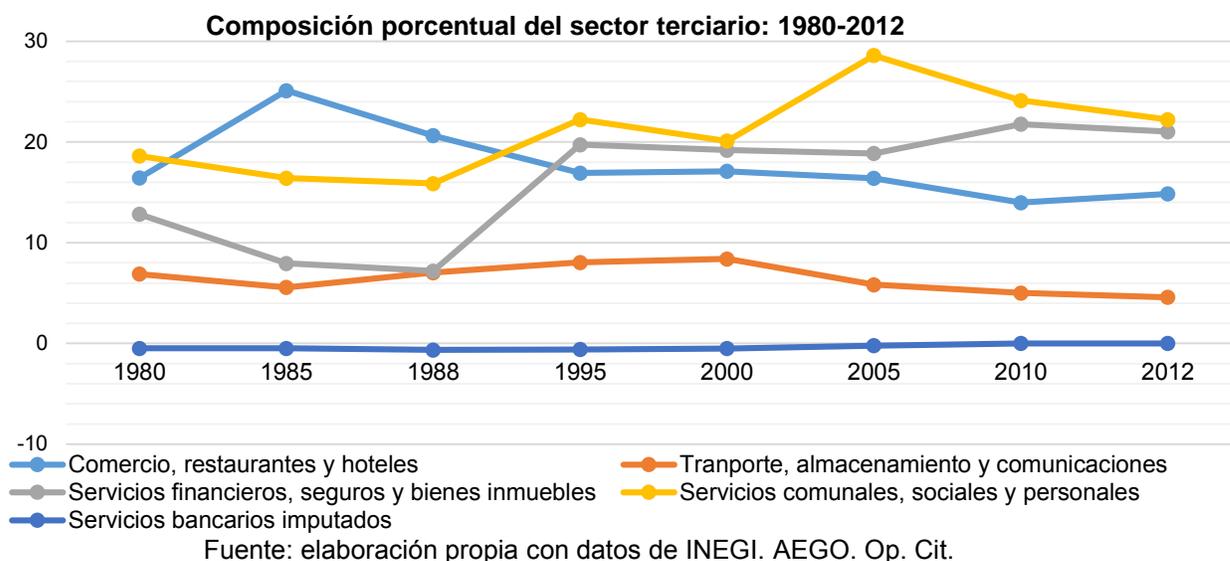
distritos mineros, donde los más importantes son: Istmo de Tehuantepec, Mixteca, Zaniza, Sierra Juárez, la Ventosa, Costa, Taviche-Miahutlán y San José de Gracia.⁷⁴

Si bien su producción no representa un gran aporte al PIB estatal y nacional (en 2013 significó el 1.57%), la accidentada orografía de la entidad la convierte en una área atractiva y con gran potencial; sin embargo, no se ha impulsado porque existe una deficiente infra estructura física, nulo desarrollo tecnológico, en ocasiones los recursos se encuentran en superficies que comprenden varios municipios o están en litigio y sobre todo a la falta de comunicación entre el sector privado, público y social.

El primero cuenta con el capital, pero no quiere compartir las ganancias con los dueños de las tierras donde se hallan los minerales, por su lado el gobierno no efectúa un dialogo honesto con los pueblos que les permita ejercer su derecho a la libre determinación y se convengan de que esa *cultura minera* les permitirá expandir sus oportunidades y capacidades económicas y políticas, pues hasta ahora más bien ha significado el desplazamiento de los pueblos originarios o el deterioro de su medio ambiente.

Finalmente, tenemos al *sector terciario*, que es el rubro que ha contribuido más al PIB estatal, al pasar de 54.2% en 1980 a 62.7% en 2013, es decir, su participación en el PIB estatal creció 8.5 puntos (menos que las actividades industriales) y las actividades que lo integraron se comportaron de la siguiente manera:

⁷⁴ Cfr. Servicio Geológico Mexicano. *Panorama minero del estado de Oaxaca*. México. 2014. Pp. 7 y 15.



Con base en el gráfico se expresa que el área de servicios comunales, sociales y personales en dicho periodo aportó alrededor de 21%, al pasar de 18.6% a 22.2%, por lo que creció 3 puntos; seguido de comercio, restaurantes y hoteles que hizo una contribución promedio de 17.6%; por su lado, servicios financieros, seguros y bienes inmuebles tuvo una participación media de 16%, con una tendencia creciente al transitar de 12.8% a 21%; en cambio transporte, almacenamiento y comunicaciones generó una participación que osciló entre 6.8% y 4.5% en contraste servicios bancarios imputados tuvo un aporte negativo.

Entre las particularidades de las actividades citadas, se tiene el comercio, estuvo dirigida principalmente por CONASUPO, ente que amplió su red comercial en la entidad, de 352 bodegas que tenía en 1980 subió a 2,308 tiendas diconsas, 35 centros de acopio; 1,004 centros de venta de leche (beneficiando a 133,111 familias).

A la red CONASUPO se sumaron, 81 tianguis, 167 mercados públicos, 12 rastros y 1 central de abasto en 2013. No obstante que la red CONASUPO se amplía, como esta expansión se acompañó de un proceso de eliminación de los subsidios por lo que no representó una mejoría en los ingresos de las familias, mucho menos en su nivel de vida, por el contrario lo que sucedió fue la proliferación los comerciantes.

La segunda actividad que dinamiza al sector es el turismo, de 1,058,800 visitantes que arribaron al entidad en 1980, 80.1% eran nacionales, 39.7% visito Valles Centrales y 84.8% uso sistema de transporte terrestre, dejando una derrama económica de 1,815. 846 millones de pesos, para el primer cuatrimestre de 2015 las visitas turísticas ascendieron a 1,998,657 turistas, de los cuales 2% eran extranjeros, 80% viajo por vía terrestre y las zonas más concurridas fueron 60% Valles Centrales, 11% Costa y el resto Papaloapan e Istmo, generando ingresos por 4,764 mdp.⁷⁵

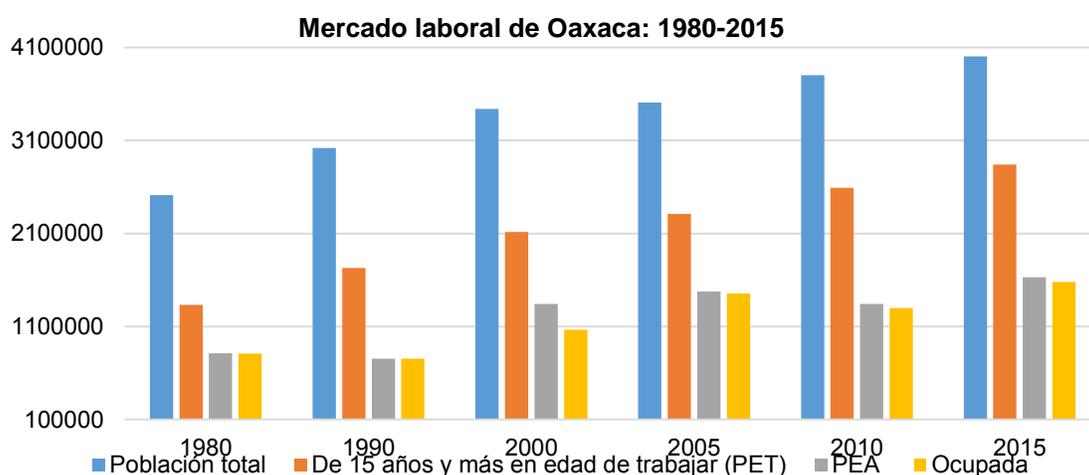
La participación creciente de este rubro obedece a que desde 1977 los esfuerzos de gobierno se han orientado a promocionar las diversas zonas del estado, pero hasta el momento no se ha logrado situar a Oaxaca como una de las principales áreas turísticas del país, debido a que persiste un sistema de comunicación y transporte deficiente; además se necesita profesionalizar al personal turístico, promover las regiones con certificación internacional y de manera sustentable, respetando la diversidad cultural.

La tercera y última actividad a comentar es servicios financieros, el cual a pesar de que creció 8 puntos entre 1980 y 2012, no hay en la entidad una apta penetración financiera, de 65 sucursales bancarias registradas en 1995 (21.5% eran de Banamex, 41.5% estaban en Valles Centrales, 23% Istmo y 15.3% Costa), para 2013 se contaba con 233 sucursales de la banca comercial privada (21% pertenecían a banco azteca y 16.2% a Banamex) y 33 de banca de desarrollo. Ello significa que en 2013 solo 46% de los municipios conto con alguna sucursal bancaria, dado que este coadyuva a mejorar el desempeño de las demás actividades económicas es importante su promoción.

En resumen, el sector terciario a pesar de que genera una gran aportación al PIB estatal y concentra la mayoría de la población ocupada, es incapaz de dinamizar la economía y absorber la mano de obra disponible en condiciones dignas.

⁷⁵ Cfr. <http://www.styde.oaxaca.gob.mx/node/16>, consultado el 15 de junio de 2015.

Como nuestro objetivo en analizar en qué medida han mejorado las opciones, oportunidades y capacidades de las personas para adquirir mayores derechos y funcionamientos, ello nos obliga a plantear ¿cuál ha sido la **dinámica del mercado laboral**? Pues consideramos que el ingreso es un determinante de las capacidades y del ejercicio de la libertad económica o de privaciones que sufre la población. En la siguiente gráfica ilustramos la situación de la población de 1980 a 2015:



Del gráfico se desprende que de 1980 al primer trimestre de 2015 la población total casi se duplico, al pasar de 2, 513,044 habitantes a 4, 002,729; esta se caracterizó porque represento en promedio 3.3% de la población nacional, paso de ser la novena entidad más poblada a la décima. En 1980 el 68% de la población estatal vivía en el campo, para 2015 bajo a 52.7%.

La población en edad de trabajar (PET) constituyo en promedio 62.8% de la población estatal, mientras que la población económicamente activa (PEA) paso de 61% a 57.3% con una media de 56.8%, estos porcentajes muestran que la entidad cuenta con una gran fuerza laboral, donde las mujeres con el tiempo han incrementado su participación de 29.7% en 1980 a 37.7% en marzo de 2015.

En estos años el índice de ocupación (PEA ocupada/PEA) fue de alrededor 95%, lo que indica que hubo un bajo nivel de desempleo, siendo en 2010 cuando se registró la tasa más alta (20.65%). Su distribución sectorial ha variado; en 1980 el 55.3% se encontraba en el sector primario, 7% en el secundario y 37.2% en servicios; en

términos de género el 65.7% de los hombres ocupados estaban en la primera actividad y 61.8% de las mujeres en servicios personales y comunales.

Para el primer trimestre de 2015 los porcentajes fueron: 31.3% sector primario, 18.3% industrias y 50.4% servicios; los hombres representaron 84.5% en el agro, 99.2% en la construcción y 90.2% en el área de transporte y comunicaciones; en contraste las mujeres dominaron la industria y servicios: comercio, restaurante, servicios de hospedaje 57.5% y sociales 62.7%.

Como se puede observar en este período hubo un reacomodo de la fuerza laboral, la cual pasó del sector primario al terciario, dicho proceso (no olvidemos inicio en 1950 cuando en aras de fortalecer la industria se recortó el presupuesto público para el campo) lo que aunado a la migración obligó a las personas a laborar donde fuese posible.

En cuanto al estatus de la población ocupada se tiene que en 1980 era patrón 2.1%, 50.8% trabajador independiente, 15.8% empleado y 9% laboro sin remuneración; y para marzo de 2015 el mercado laboral se estructuro de la siguiente manera:

Población total: 4,002,729	PET 2,841,222	PEA: 1,630,614	Ocupada: 1,579,240	Asalariados:733,083
		No PEA: 1,210,608		Independientes:607,789
		Menor a 15 años: 1,161,507		Empleadores: 48,488 Sin pago:189,880

Fuente: elaboración propia con datos de la STPS. *Oaxaca en el contexto laboral nacional*. Mayo. 2015

El esquema muestra que actualmente 70.9% de la población total está en edad de trabajar, 57.3% conforma la PEA, y estaban ocupados 1,579,240 (60.6% hombres) de estos 3% eran empleadores, 46% asalariada, 38% son trabajadores por su cuenta y 12% aunque trabajó no recibió ninguna remuneración, éste es uno de los porcentajes de población sin remuneración más altos de la república. La participación laboral fue 39.4%, la tasa de desempleo abierto 3.2% y la dependencia económica 40.8.

Respecto, a los ingresos obtenidos por vender su fuerza de trabajo encontramos que en 1980 el 43.5% de los trabajadores no recibió pago, 4.1% entre \$1,971-\$2,670, 4% de \$1 a 435 (el nivel salarial más bajo), 3.9% \$2,671-\$3,610 y solo el 0.1% tuvo la mayor remuneración (30,001.00 y más);⁷⁶ hoy en día la situación no ha mejorado mucho, así lo demuestra la siguiente pirámide:



Fuente: elaboración propia con datos de STPS. Oaxaca en el contexto laboral nacional. Mayo. 2015. Pp. 3-6.

De la pirámide salarial se deduce que 20.8% de la población ocupada logró menos de un salario, 22.5% entre uno y dos salarios, 26.1% más de dos y 12% no recibió pago; el sueldo promedio de esta población fue casi 4,000.00 mensuales cuando a nivel nacional la media era 5,249.00, tal como, sucede en todo el país hay una retribución desigual del ingreso en razón de género, ya que del grupo que capto más de 5 salarios mínimos solo el 31% eran mujeres, mientras que en el rubro de hasta menos de 2 salarios representaron el 44.2%.

Estos bajos niveles salariales coloca a la población en una situación de vulnerabilidad, ya que el 75.4% de los trabajadores no pudo cubrir sus necesidades y las de su familia, ubicándose por debajo de la línea de pobreza.

Para revertir esta situación es necesario que la política salarial se deje de considerar como un mecanismo de contención inflacionaria, porque no solo se trata de crear empleos sino que estos deben ser de calidad, de tal manera que garanticen la satisfacción de las necesidades y una vida digna que permita el desarrollo pleno de capacidades y proporcionen las oportunidades para el ejercicio de mismas, para lo cual no basta con cubrir una canasta alimentaria.

⁷⁶ Cfr. Bolaños Escobedo, Esmeralda. *Tesis: la marginación social y económica un obstáculo al desarrollo: el caso Oaxaca*. Instituto Tecnológico de Oaxaca. 1996. Pp. 26 y 34.

Dicha situación empeora al estudiar las prestaciones que por derecho les corresponden a los trabajadores, pero que en la realidad pocos gozan ya que de los 733,083 empleados, solo el 33.1% tenía un contrato por escrito por tiempo indefinido y el 66.9% careció de este; 41.1% recibió aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo o reparto de utilidades; estaba asegurada el 46.4% (27.2% correspondió al IMSS y 14.7% al ISSSTE), esta tasa es la segunda más baja, tan solo por arriba de Chiapas, se aleja por mucho de la media nacional (68.1%) y de la máxima registrada por Nuevo León: 79.6%; y 16.8% estaba en condiciones críticas al no contar con las prestaciones de ley.

Los datos anteriores muestran que la mayoría de la población ocupada, se ve obligada a incorporarse al mercado laboral en condiciones de informalidad, es decir sin las prestaciones garantizadas constitucionalmente. En marzo de 2015 el 80.4% de los ocupados en la entidad se ubicó en esta modalidad (a nivel nacional fue 57.6%), el 41.3% de los trabajadores informales consiguieron sus ingresos exclusivamente de este campo, 40.5% del área agropecuaria (se refiere al trabajo no protegido), 13.6% del trabajo informal se ubicó en unidades económicas y el resto en doméstico remunerado.

Información que nos conduce a concluir que la forma en que ha evolucionado la estructura productiva en los últimos 7 lustros (pasó de la actividad primaria a la terciaria sin que despegase la industria) no fue la correcta ya que este se convirtió en un obstáculo para el desarrollo económico y humano, al generar una economía estatal que no solo está estancada sino que retrocede, con bajas tasas de crecimiento, empleos precarios e inestables y desigual distribución del ingreso fortaleciendo así el círculo vicioso de la pobreza.⁷⁷

Para solucionar esta situación la estrategia a nivel nacional es la aplicación de reformas estructurales de segunda generación, mientras que en el ámbito estatal se busca generar un desarrollo comunitario con identidad cultural, esta última se acerca más a la perspectiva de desarrollo de Amartya Sen, quien considera que para medir el

⁷⁷ Cfr. Ramos Soto, Ana Luz. *Distribución del ingreso y sector informal en las principales ciudades del estado de Oaxaca*. UABJO. México. 2007. P. 8.

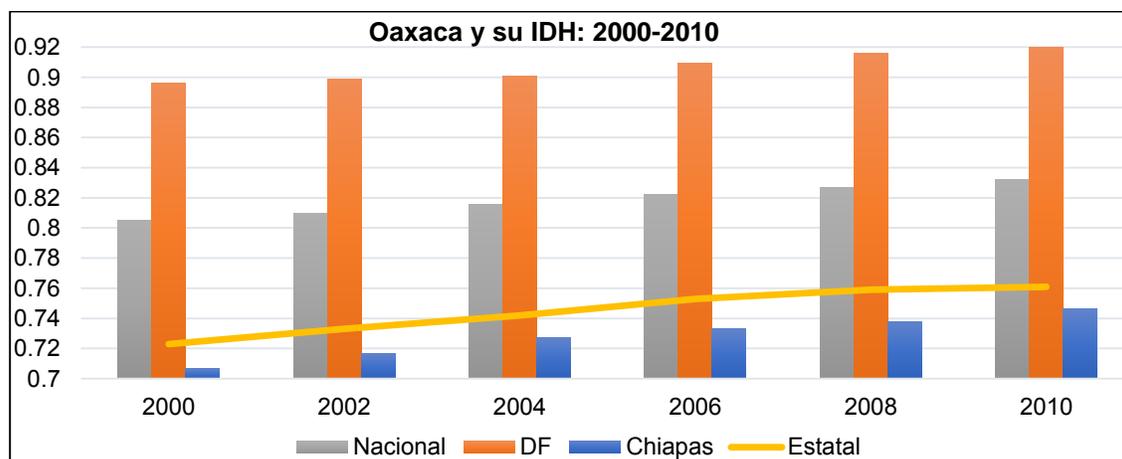
progreso es necesario ir más allá del estudio de la estructura productiva y tasas de crecimiento, es decir, hay que estudiar la calidad de vida.

4.2. Calidad de vida.

Para conocer cuál ha sido el grado de bienestar social en la entidad bajo la economía de libre mercado nos apoyaremos en la concepción de desarrollo de Sen y su fórmula para medir la pobreza (ambos explicadas en el primer capítulo), en ese orden analizaremos el ingreso per cápita, educación, salud, servicios básicos, calidad y espacio de la vivienda como indicadores del nivel de vida (aspectos incorporados en el IDH de manera más general) y que para Sen expresan la cobertura de capacidades básicas.

Esta postura teórica fue adoptada por diversos organismos internacionales entre ellos el PNUD y en nuestro país por el CONEVAL; el primero reconoció que las personas y sus capacidades son el criterio más importante para evaluar el desarrollo, definiendo a este último como el “proceso de ampliación de las libertades de los individuos, entre las que se encuentran: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida digno”.

En 1990 propuso un nuevo indicador de bienestar: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y empezó a calcular anualmente a nivel mundial. Este indicador es una media ponderada de los indicadores de salud, educación e ingreso per cápita, y en el caso de Oaxaca los resultados obtenidos son:



Fuente: elaboración propia con datos del PNUD. *El índice de desarrollo humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México. 2012.

Con base en el grafico se expresa que Oaxaca registro un incremento de 0.038 puntos entre 2000 y 2010 en su índice al pasar de 0.723 a 0.761; sin embargo, este fue insuficiente para alcanzar la media nacional, acortar la brecha que lo separa del DF, alejarse de Chiapas (quien durante esta década poseyó el grado más bajo de desarrollo humano). Oaxaca casi todo el periodo fue la segunda entidad y que con menor IDH, excepto de 2006 a 2008 cuando pasó al tercer sitio desplazada por Guerrero

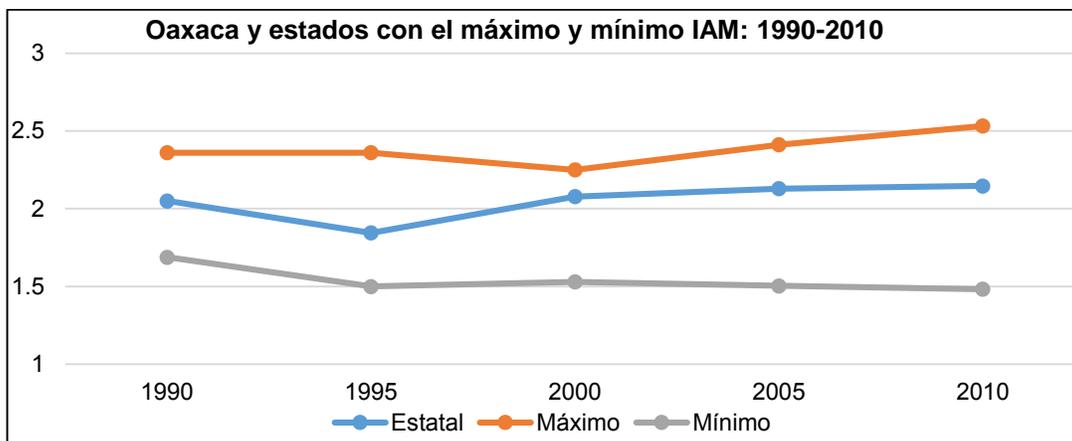
La entidad en 2012 obtuvo el IDH de 0.681, este es inferior al promedio nacional (0.746), la convierte en la tercera región más atrasada, se encuentra en la categoría de bajo nivel de desarrollo, similar al de Botsuana, por debajo del mundial (0.7000) y de los niveles de América Latina (0.739); comparándola con las entidades que tienen una población y PIB similar, el IDH de Chihuahua fue 0.734, Michoacán 0.700, Yucatán 0.739 y Quintana Roo 0.754, de esto se desprende que todas tienen un mejor IDH, pero solo la última señalada está por encima de la media.⁷⁸

Toda vez que el IDH evalúa solo tres indicadores, para ampliar nuestra perspectiva sobre las condiciones de vida de las y los oaxaqueños es preciso analizar el *índice absoluto de marginación (IAM)* y *medición de la pobreza*.

Respecto, al primero se tiene que es un dato multidimensional elaborado en 1990 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que mide el grado de exclusión en el proceso de desarrollo en el ámbito: estatal, municipal y local, es decir, estudia que privaciones sociales padecen las personas, las capacidades que no desarrollaron y si accedieron a bienes y servicios, para ello se apoya en los indicadores de educación, distribución poblacional (aislamiento o dispersión territorial), ingresos, servicios básicos, calidad y espacio de la vivienda.

En el caso de Oaxaca el IAM se ha comportado de la siguiente forma:

⁷⁸ Cfr. PNUD. *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015: avance continuo, diferencias persistentes*. Op. Cit. Pp. 6-8.



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO.

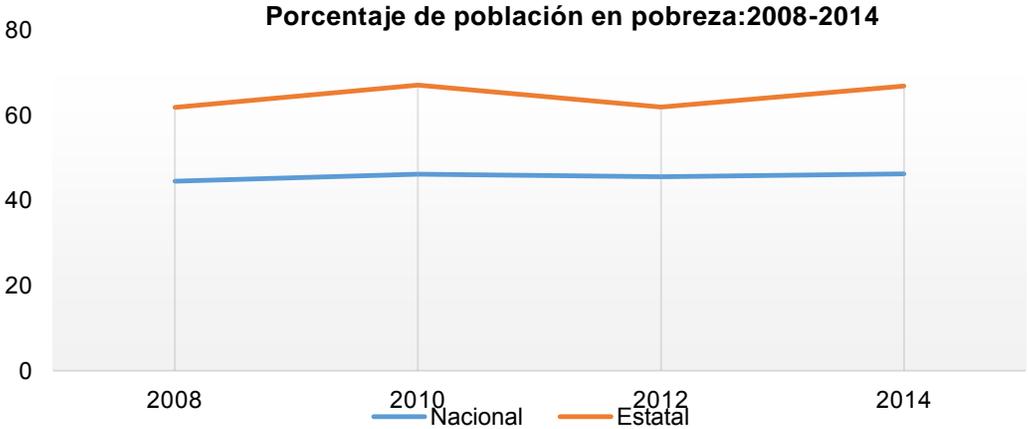
Del gráfico se desprende que de 1990 a 2010 Oaxaca registró muy alto grado de marginación, situación que se agravó al pasar de 2.05 a 2.146, formó parte del trío de los rezagados (Oaxaca, Chiapas y Guerrero); en 1990 ocupó el segundo lugar entre Chiapas y de Guerrero, para 1995 Chiapas y Guerrero estuvieron en peor situación que Oaxaca y así se mantuvo hasta 2010, pero en el último quinquenio Guerrero lideró la lista de los más rezagados y Chiapas lo segundo, y Veracruz ocupó el cuarto lugar. En cambio el Distrito Federal siempre se caracterizó por tener el menor IAM.

Estos resultados obligan a plantear ¿a qué se debe que la entidad entre 1990 y 2010 no mejoró su IAM? Desde el punto de vista de la política económica y de gasto público podríamos suponer que la responsabilidad recae en parte en los gobernantes, quienes no solo en ese periodo sino casi siempre han utilizado los recursos según sus intereses, sin seguir alguna perspectiva de desarrollo, han sido partícipes de diversos actos de corrupción e indiferentes a una cultura de rendición de cuentas. Pero sobre todo no han podido elaborar un plan de desarrollo de mediano plazo que coloque el bienestar de las personas como máxima prioridad.

De 1999 a 2010 el presupuesto público se distribuyó: 13.3% a gasto corriente (del cual 69% se canalizó a servicios personales), 12% inversión y el resto a transferencias; además, entre 2005-2010 de acuerdo a la clasificación funcional los recursos se gastaron: 1.3% participación ciudadana y pacto social, 5.3% justicia y seguridad, 11.1% desarrollo regional sustentable, 24.2% gobierno transparente y de calidad y 58.1% para combate frontal a la marginación y la pobreza.

En el sexenio 2005-2010 se intentó ser más transparente que en la administración de José Murat, pero fue este último quien por vez primera agrega a los informes de gobierno cifras sobre el gasto, aunque de forma general; sin embargo, los recursos ejercidos no fueron capaces de revertir los pésimos resultados obtenidos en el IAM, quizá porque no se utilizaron para el objetivo planteado

Cómo el IAM analiza solo la evolución de tres indicadores para conocer la intensidad de pobreza en la entidad es preciso analizar los informes de CONEVAL, en el caso de Oaxaca los resultados alcanzados son:



Fuente: elaboración propia con los informes de CONEVAL: evaluación de la política social en México 2012, pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010 y 2014.

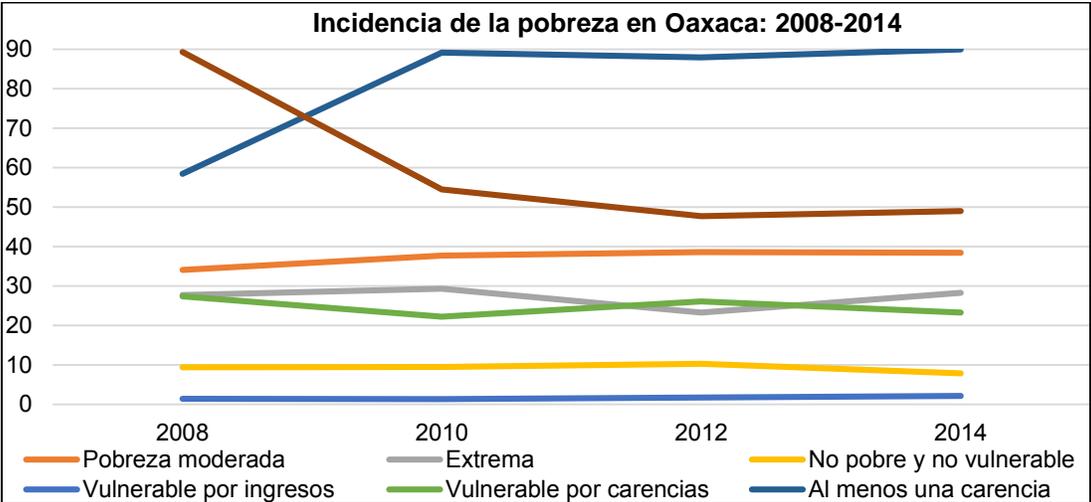
La gráfica muestra que la pobreza a nivel nacional creció casi dos puntos, al pasar de 44.5% en 2008 a 46.2% en 2014, lo que indica que la pobreza aumentó en términos relativos y absolutos. Mientras que en Oaxaca registra un mayor aumento, escaló 5 puntos de 61.8% a 66.8%. Con estas tasas la entidad se ubicó en 2008 en la cuarta zona que tiene más de la mitad de su población en pobreza, después de Chiapas, Guerrero y Puebla; en 2010 permutó posición con Puebla, ubicándose en tercer lugar con mayor nivel de pobreza; para 2012 recupera la posición de 2008 y el año pasado cae al segundo puesto, antecedida por Chiapas y seguida por Guerrero y Puebla.

En cuanto al grupo social que vive en condiciones de pobreza, del citado informe se desprende que a nivel nacional el 73.2% de los indígenas son pobres, 41.4% de tipo moderada y 31.8% extrema en cambio la población no indígena registra menores niveles de pobreza (43.2% de ellos, 7.1% son extremos). Este dato es de gran

relevancia porque de los 11.8 millones de indígenas que existen la Republica, el 15.2% reside en Oaxaca; además, muestra que los pueblos originarios después de tantos años de lucha y bajo el auspicio de programas sociales asistencialistas siguen sin tener las condiciones para desarrollar sus capacidades y expandir sus libertades.

De igual manera, la pobreza afecta más a la población del campo, en 2014 lo sufrió el 61.1% (20.6% de tipo extremo) del país que vive en zonas rurales, frente al 41.7% (6.2% en pobreza extrema) de área urbana; esto es congruente con el grado de privación de la entidad, al ser Oaxaca la segunda entidad más rural, de hecho en 1980 el 68% de su gente vivía en localidades menor a 5000 habitantes para 2013 descendió a 52.7% en contraste, las tasas en el ámbito federal fueron 47.4% y 28.8%.

De forma más concreta la pobreza en Oaxaca ha evolucionado de la siguiente forma:



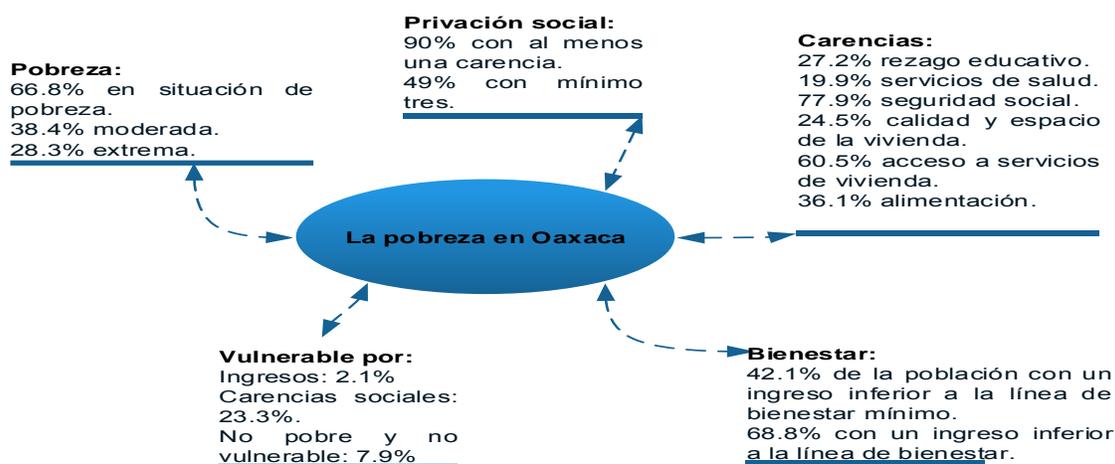
Fuente: elaboración propia con los informes de CONEVAL. Op. Cit.

Con base en el gráfico se señala que la pobreza moderada creció 12.6% entre 2008-2014, pasando de 34.1% a 38.4% y alcanzó su máximo de 38.6% en 2012; en cambio, la extrema incrementó 2.1%, al escalar de 27.7% a 28.3%; estas tendencias influyeron para que la población no pobre y no vulnerable disminuyera 16%, aunque en términos relativos tiende a permanecer estable en torno al 10% de la población total del estado de Oaxaca.

Desglosando el tipo de privaciones de acuerdo con la metodología multidimensional del CONEVAL se tiene que la población vulnerable por ingresos creció 50% (salto de

1.4% a 2.1%); en cambio se redujo 15% la población que presenta carencias sociales (de 27.4% a 23.3%). Los que sufrieron al menos una privación se ampliaron hasta llegar al 84.5% y los que padecieron al menos tres decreció a 45.1%.

Hasta 2014, 66.8% de la población estatal se encontró en situación de pobreza, de esta 28.3% eran pobres extremos, si bien estas tasas son altas, están acotadas al estudio de seis derechos sociales y del ingreso, por lo que si se realiza un análisis más amplio (que incluya las prerrogativas reconocidas por la CPEUM y el derecho internacional) el nivel de pobreza se elevaría a 92.1%, pues sólo el 7.9% está libre de carencias y no es pobre; así lo muestra el siguiente esquema:



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL. *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. México. 2015.

El esquema muestra que 42.1% de la población no pudo adquirir la canasta básica, 2.1% sufrió por ingresos, 23.3% por carencias sociales, 77.9% no contó con seguridad social, 60.5% careció de servicios de vivienda, 36.1% sufrió carencias de alimentación, 27.2% en rezago educativo, 24.5% careció de espacio y calidad en su vivienda y 19.5% no gozo de atención médica.

Una vez analizado la evolución de la pobreza en Oaxaca se observa que esta no ha mejorado, lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿si la pobreza se había reducido en 2012 por qué creció en los siguientes años al grado de superar el nivel registrado en

2010? La esperanza del cambio se consolidó en 2010, con la transición democrática y con un gobierno que adoptó la postura teórica de Amartya Sen.

Postura que se consideró es una vía para salir del subdesarrollo, mejorar el nivel de bienestar de las y los oaxaqueños, ampliar sus libertades y generar las condiciones para el ejercicio de sus capacidades. Pero, la estructura productiva y el impacto de la crisis 2008-2009 muestran la dependencia de la región hacia los ingresos obtenidos en el país y en el extranjero, al turismo y productos de exportación es más vulnerable a los ciclos externos.

Motivo por el cual la presente administración estatal diseñó un plan de gasto público, donde desarrollo social y humano ha erogado 57.2% del total de los recursos, estado de derecho, gobernabilidad y seguridad 26.2%, crecimiento económico, competitividad y empleo 9.2% y gobierno honesto y de resultados 7.4%.

Como resultado en los dos primeros años de la administración estatal actual se logró disminuir 5 puntos el nivel de pobreza al pasar de 67% en 2010 a 61.9% en 2012, pero en 2014 aumentó quedando en 66.8%. En consecuencia, lo que con mucho esfuerzo se logra avanzar en la época de auge, se pierde en tiempos de crisis dado la volatilidad en el precio de los alimentos sin alcanzar algún avance.

Además, en los cuatro años del sexenio 2010-2016 el ejecutivo estatal destinó del eje de desarrollo social más del 70% a educación, tal como las administraciones anteriores lo venían haciendo sin analizar antes los logros alcanzados en la materia, en cambio combate a la pobreza, desigualdad y marginación recibió 2.8%, con una tendencia decreciente a partir de 2013 al grado que en 2014 absorbió 1.3% del gasto de dicho eje. En resumen el gasto se distribuyó sin tomar con seriedad la metodología presupuesto base cero y si bien no es la causa principal de la pobreza influye en cierto grado.

Dado que la estrategia de la administración federal desde 2013 es abatir a los siete millones de pobres extremos que carecen de alimentación a través de la cruzada nacional contra el hambre, dejó de lado las demás privaciones y como la cruzada

tiene presencia solo en 291 municipios esta carencia no solo no se redujo sino que aumento 13.8% de 2012 a 2014 (paso de 31.7% a 36.1%).

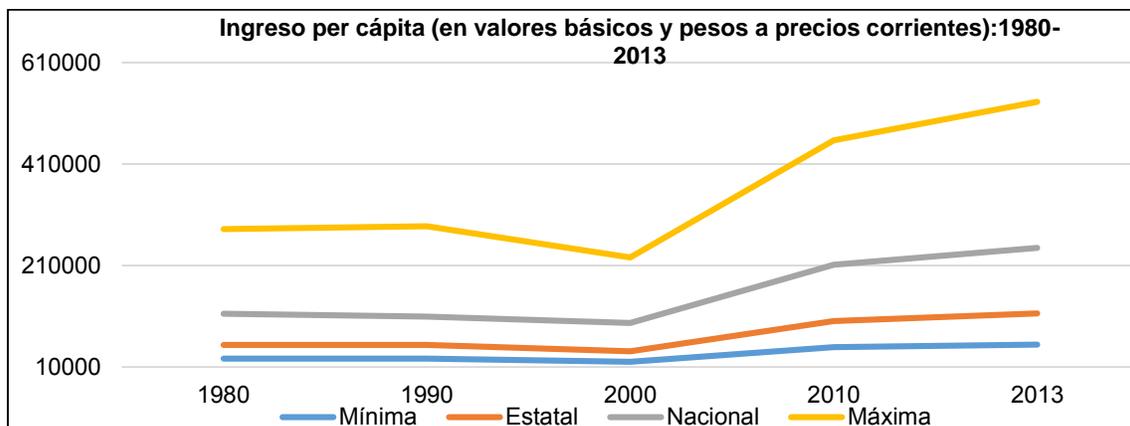
Recorte que obedece a que en nuestro país a los efectos de la crisis de 2008-2009, que se creía superada en 2010-2012 se sumó la caída de los precios de las materias primas y del petróleo a partir de esa fecha, lo que ha reducido los ingresos por exportaciones y los ingresos del gobierno federal.

Lo anterior, no exonera de culpa a la administración local, quien ha ejercido un gasto público creciente y como mayores recursos no implican *ipso facto* menos pobreza, lo que se requiere no solo es gastar, sino que este debe hacerse con base en resultados y de forma transparente.

4.2.1 Distribución del ingreso.

El ingreso per cápita es un indicador que expresa la relación entre el PIB y el número de habitantes, es decir, cuanto de lo producido corresponde a cada individuo si se distribuyera de manera equitativa, dado que este influye en el desarrollo de las capacidades, derechos y libertades personales.

En el caso de Oaxaca entre 1980 y 2013 fue una de las entidades con menor ingreso per cápita, ocupando el lugar 32 en las décadas de 1980 (seguida por Zacatecas) y 1990, en ese año la secundo Chiapas, que en 1980 estaba en el puesto 14 y a partir del 2000 se adueñó del asiento 32 (que preserva en la actualidad) por lo que la entidad descendió al 31 y fue remplazado en 2010 por Guerrero, permaneciendo hasta 2014 en la posición 30, así lo muestra la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990 y anexos estadísticos de los informes de gobierno presidenciales de 2006, 2012 y 2013.

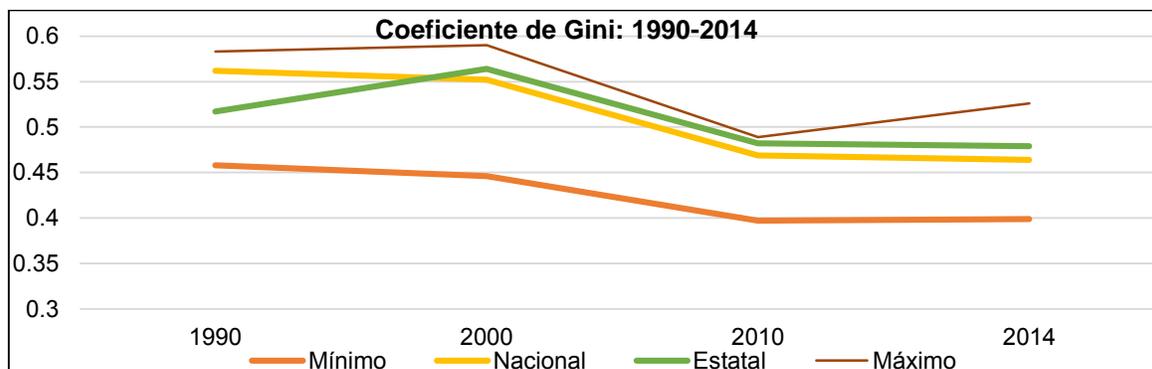
Con base en el gráfico se expresa que en Oaxaca el PIB per cápita tuvo una tasa de crecimiento media anual de 28.8%, paso de 26,568.00 en 1980 a 61,749.00 en 2013; la cifra del primer año citado era 2.3 veces menor que el promedio nacional y 6.2 de la máxima lograda por Tabasco; una década después las diferencias fueron 2 y 6.7, a partir de este año el DF se colocó como la zona con el más alto ingreso por persona; en el 2000 la entidad registró una caída de 21%, por ende, la divergencia fue 2.6 con la nacional y 6.1 con la superior; para 2010 creció 145.3% con una convergencia de 2.1 y 4.7 veces; en 2013 aumento 20% y las discrepancias fueron 2 y 4.6.

Las anteriores cifras no son mejores que las obtenidas durante 1940-1970, en la que Oaxaca registro el ingreso per cápita más bajo, paso de 241.00 a 661.00 (en pesos de 1950), pero redujo la distancia con la media nacional (de 4.8 a 2.5 veces) y con la más alta de Baja california Norte (la convergencia asentada fue 18.6 y 8.1); comparando ambos resultados se concluye que desigualdad bajo el modelo industrial por la vía de sustitución de importaciones aumento porque no hubo realmente una política pública que la combatiera.

En cambio bajo la economía de libre mercado se ha aplicado una política social asistencialista, pero no ha coadyuvado a que el ingreso crezca al mismo ritmo que las demás entidades, sino que este retrocede. Motivo por el cual no debe sorprendernos que la *población vulnerable por ingresos* aumento 50% entre 2008 y 2014, al transitar de 1.4% a 2.1%, tasas que son inferiores a la nacional(4.5% y 7.1%); igualmente se

amplió 25% el rubro de personas con un *ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo*, al pasar de 32.9% a 42.1%, porcentajes que son menores al nacional (49% y 53.2%); y el *ingreso menor a la línea de bienestar económico* creció 86%, salto de 36.8% a 68.8%, cuando en el país fue 49% y 53.2%.

Estas carencias se han visto fortalecidas por la desigual distribución del ingreso per cápita y en el caso de Oaxaca, el Coeficiente de Gini evoluciono de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 y 2014 (ENIGH). Módulo de condiciones socioeconómicas. Tabulados básicos años: 2010 y 2014. CONEVAL. Medición de la pobreza. Mapas de desigualdad 2000-2005.

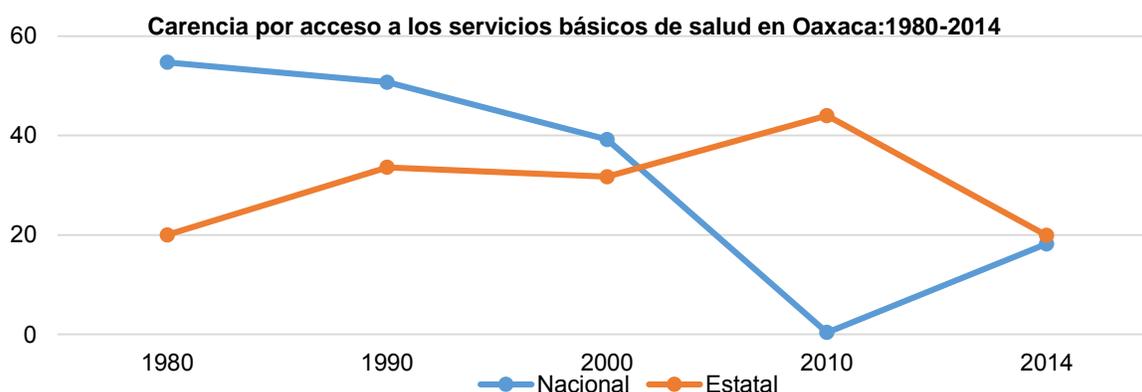
Del grafico se infiere que de 1990 a 2014 el coeficiente de Gini en la entidad se redujo al pasar de 0.51 a 0.47, pero siempre fueron superiores a la media nacional (tránsito de 0.56 a 0.46), al mínimo registrada por Baja California (de 0.45 cayó a 0.39) y se acercó a la máxima alcanzada en 1990 por Querétaro (0.58) y por Puebla (0.526) en 2014; gracias a esos índices Oaxaca se ubicó como una de las zonas más desiguales, de ocupar el lugar 16 ascendió al 31.

Para dimensionar esta desigualdad es preciso interpretar el valor de Gini, que en 2014 Oaxaca registro 0.47, esto significa que el decil más alto concentró 36.1% del ingreso total en contraste el más bajo obtuvo solo 1.38%, mientras que a nivel nacional las tasas fueron: 35.4% y 1.9%; estas disparidades son congruentes con el informe *desigualdad extrema en México: concentración económica y política* que señala que en nuestro país hay 16 multimillonarios, quienes han visto crecer sus fortunas bajo el modelo secundario exportador, en 1996 la riqueza de los 15 más ricos era 25,600 millones de dólares para 2014 ascendió a 142,900 millones de dólares.

Lo anterior, ubica a México entre el 25% de los países más desiguales en el mundo, al grado de que el 1% más acaudalado tiene el 48% de la riqueza total, 10% más rico el 64.4% y 80% de la población únicamente 5.5%;⁷⁹ esta situación busco revertirse en 1980 a través de una política social asistencialista, pero hasta la fecha no se ha logrado y como el ingreso per cápita influye en el desarrollo de las capacidades, se requiere una solución expedita.

4.2.2 Salud.

El derecho de protección a la salud implica que las personas reciban atención médica en una institución ya sea del sistema público o privado; su ausencia da lugar a un rezago, que de 1980 a la fecha en la entidad ha sido:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. AEGO. Años: 1985 (tomo I), 1991, 1992 y 2015. AEEUM, 2007 y 2012; y estadísticas históricas de México 2014.

Con base en el gráfico se expresa que entre 1980 y 2014 la carencia por acceso a salud en el ámbito estatal se mantuvo intacto ya que en 1980 se registró un rezago de 20% para 2014 quedo en 19.9%, mientras que a nivel nacional hubo un descenso hasta 2010 pasando de 54.7% a 18.2% y ambas convergieron en 2014.

Gracias a la carencia de 19.9% Oaxaca se ubicó como la sexta zona más rezagada en 2014, dicho problema subsiste debido a la evasión en que incurre el sector patronal al no otorgar las prestaciones de ley a sus trabajadores; tal es así que en 1980 únicamente 23.2% de los asegurados estaba en instituciones de seguridad social el resto perteneció al sistema público de salud para 2014 subió a 24.6%, cuando en esos años la población ocupada represento de la total 32.1% y 36.9%.

⁷⁹ Cfr. Esquivel Hernández, Gerardo. *Informe Desigualdad Extrema en México: concentración económica y política*. Oxfam. México. 2015. Pp. 5, 7, 8 y 12.

Lo anterior ha obligado al Estado ampliar el Sistema de Protección Social en Salud; sin embargo, este esfuerzo es insuficiente ya que se necesita mejorar la calidad en la prestación del servicio, que se ha venido deteriorando y no es de extrañarse que en el año 2000 estaban en contacto directo 86.4 médicos por cada 100,000 habitantes, cifra que era la segunda más baja (después de Guanajuato), muy alejada de la media nacional (118.8) y de la máxima registrada por el DF (267.2), para 2012 ascendió a 142.9, cercana al promedio nacional(157.1) y distanciada del DF (340.3).

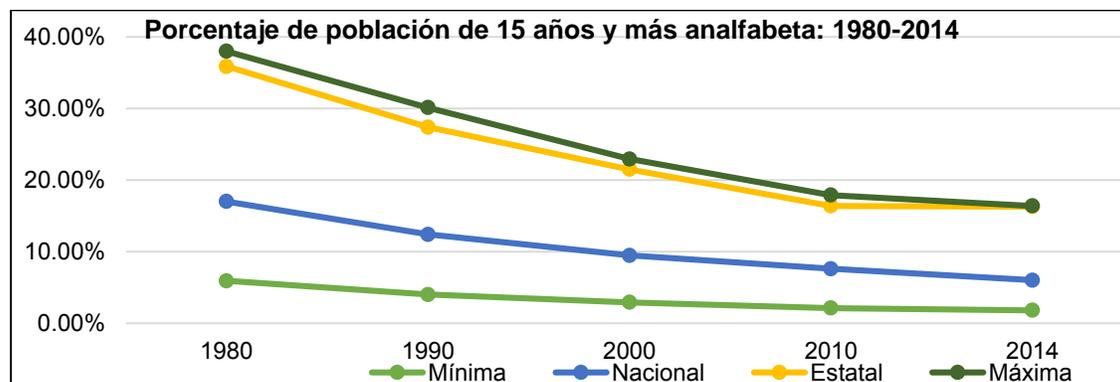
En esa misma línea la esperanza de vida para las y los oaxaqueños siempre ha sido menor a la media nacional, en 1986 fue 60 para la primera y 68 para la segunda, en 2014 los valores asentados fueron 72.8 y 74.7, por lo tanto, se ubicó como la tercera entidad menos longeva; además, en este período la población más vulnerable a perder la vida fue la mayor a 60 años y los menores de un año, con tasas de 45.5% y 9.5%; se registraron más muertes masculinas con una media de 55.6% y las principales causas fueron: 15% enfermedades infecciosas intestinales, 14.3% endocrinas, nutricionales y metabólicas, 12.5% sistema circulatorio, 11% tumores, 9.5% homicidio y lesiones.

Se tiene entonces, que los problemas de salud de la entidad es producto de una lenta cobertura y baja calidad en el servicio, lo que se a su vez puede justificarse en recursos públicos insuficientes, que el ejecutivo estatal no puede incrementar porque el 80.4% de su población ocupada está en la informalidad laboral, es decir, es un problema de fondo; pero el gobernante no lo dimensiona de esa forma, sino que prefiere fijar como causa la dispersión poblacional y orografía accidentada del territorio, lo cual es infundado ya que hay países desarrollados con similar proceso de urbanización y gozan de altos niveles de bienestar.

4.2.3 Educación.

La educación es otro de los derechos que en Oaxaca no se ha podido garantizar a toda la población o en su caso la que se imparte no es de calidad, esto conduce no solo a un capital humano deficiente sino que imposibilita a las personas expandir libertades y desarrollar sus capacidades.

Desde 1980 a la fecha el esfuerzo de reestructuración se ha centrado en la política de gasto público, principalmente en la descentralización otorgando cierta autonomía para elaborar los planes de estudios, se suponía que estos se adaptarían a las demandas de la localidad; sin embargo, la falta de asesoría técnica real para realizar dichos ajustes y las condiciones en que se encuentran las escuelas han dificultado el logro de los objetivos, ya que el rezago educativo sigue presente, así lo muestra la siguiente gráfica:



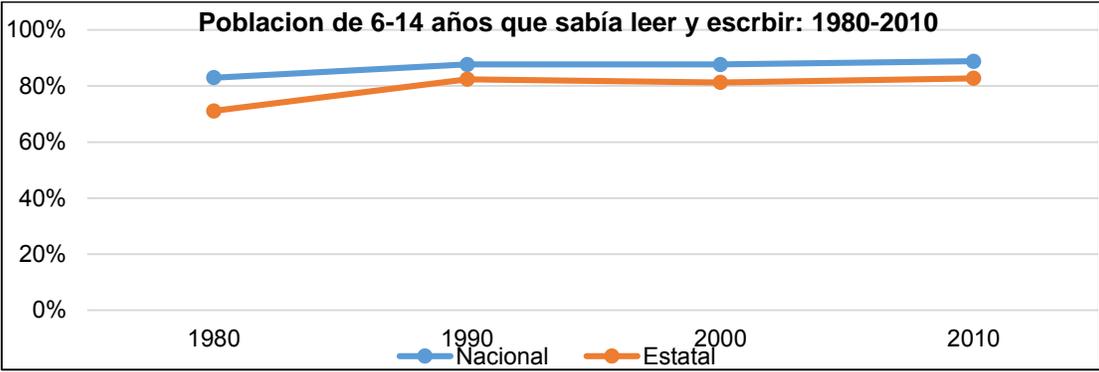
Fuente: elaboración propia datos de INEGI. Censo General de población y vivienda. Años 1980-2010 y SEP. Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos principales cifras: 2013-2014.

Del gráfico se infiere que a nivel nacional y estatal el analfabetismo se redujo, al pasar de 1980 a 2014 de 17% a 6 % en el caso del primero y de 36% a 16.3% en el segundo; Oaxaca siempre se alejó de la tasa mínima registrada por el DF que paso 5.9% a 1.8% y se acercó a Chiapas (quien en el periodo tránsito de 38% a 15.5% y ocupó el primer sitio de 1970 a 2010). Esta mejora no impidió que en el ciclo escolar 2013-2014 la entidad se colocara como la más analfabeta (puesto que ocupó en 1950), cuando era la segunda entre 1960-1990 y la tercera de 2000 a 2010.

Tal como sucedió bajo el proyecto de industrialización en la economía del libre mercado el derecho a la educación sigue siendo más accesible a los hombres, de 1940 a 1980 las mujeres representaron más del 50% de la población iletrada y 43% de las alfabetas; mientras, que en las últimas tres décadas las tasas alcanzadas fueron 65% y 48%, a pesar de que representan el 50% de la población total.

Como era de esperarse el analfabetismo se dio en las zonas más alejadas de la capital y con actividades económicas poco productivas, como en la Costa, en las

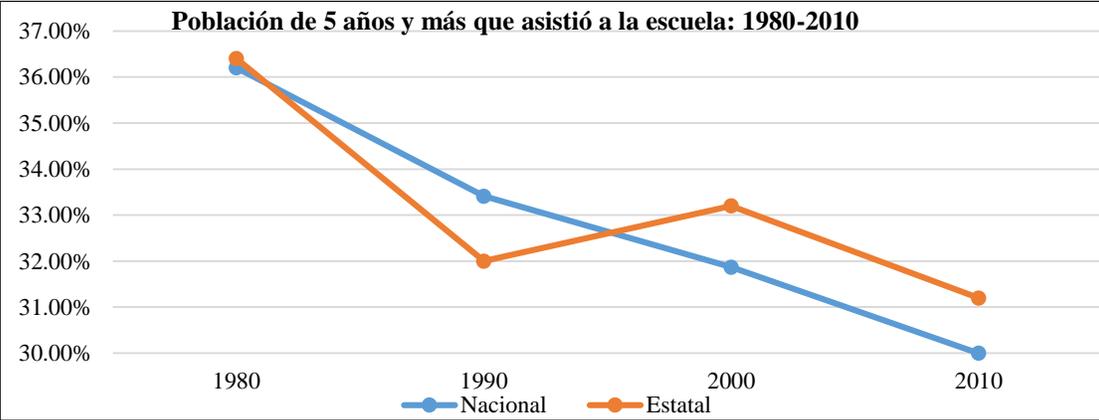
Sierras y en menor grado en Valles Centrales; igualmente, las tasas son crecientes conforme se escala a los grupos quinquenales de edad, lo que significa que hay un círculo vicioso que se ve fortalecido por la población entre 6-14 años que no sabe leer ni escribir y en el caso de la entidad fue en promedio 20%, así lo demuestra el siguiente esquema:



Fuente: elaboración propia datos de INEGI. Op. Cit.

De la gráfica se infiere que de 1980 a 2010 la población de 6-14 años que sabía leer y escribir en el ámbito federal fue 83% y 88.8%, en el caso de Oaxaca paso de 71% a 82.7%, lo que significa que en promedio 20% de dicho grupo estaba en desventaja para expandir sus libertades y desarrollar sus capacidades, sobre todo si no acudieron a la escuela.

En este periodo se observó una baja concurrencia, véase la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia datos de INEGI. Ídem.

Con base en el gráfico se expresa que entre 1980 y 2010 alrededor del 30% de la población de 5 años y más acudió a la escuela tanto a nivel federal como estatal, con

una tendencia a la baja donde la primera paso de 36.2% a 30% y la segunda de 36% a 31.2%; en este indicador también persistió una discriminación hacia el sector femenino, porque a pesar de tener gran peso poblacional solo acudió a la escuela una tercera parte, es decir, del total de los inscritos las mujeres registraron la media de 49% y del rubro que no asistió constituyó cerca de 51%, llama la atención que las mujeres solo tienen mayor presencia en el nivel posgrado.

Respecto, a la categoría educativa que los estudiantes cursaron en 1980 fue 6.1% preescolar, 80.4% primaria, 9.7% secundaria, 2.1% media superior y 1.5% superior, en el ciclo 2013/ 2014 los porcentajes respectivos fueron: 15.7, 44.1, 18.5, 11.6 y 10.1; s tasas que van acompañadas de un déficit de cobertura, hasta julio de 2014 en el caso de preescolar la tasa neta fue 79.1%, cifra superior a la media nacional (71.3%); 98.8% para primaria, igualando a la nacional, tasa incongruente con su eficiencia terminal de 92.2% y alto abandono escolar (1.6%), a pesar de tener una relación alumno/maestro óptima (20).

En secundaria se cubrió 74.4%, cuando el promedio nacional fue 82.4%, una eficiencia terminal de 78.2% y gran abandono (7.4%); en el medio superior se atendió al 46.3%, tasa inferior a la nacional (54.8%), a la máxima (BCS: 60.6%) y cercana a Guerrero (43.6%), con gran deserción (14.3%) y eficiencia terminal raquítica (63.8%); la situación empeora en licenciatura, su cobertura fue 18.5% casi dos veces menos que la nacional (33.1%), alejada del DF (78.4%) y próximo a la mínima (Colima: 8.1%).

Misma situación vive a nivel posgrado, porque la entidad tiene una de las matrículas más bajas del país, al igual que poca inversión y producción en investigación y desarrollo tecnológico; hasta enero de 2015 tenía registrado 134 investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), representando el 1.6% del total, 89% eran nivel I y se ubicaron: 24.6% en biología y química; 17% físico, matemáticas y ciencias de la tierra, ese mismo tanto en humanidades y ciencias de la conducta y 15% en biotecnología-agropecuaria.

En las últimas dos categorías de estudio analizadas persiste el problema de que tienen una oferta educativa incoherente con la realidad económica-social, ya que más

del 30% de los inscritos se concentra en ciencias sociales, administrativas y derecho, en lugar de abrir espacios en ingeniería y desarrollo tecnológico, que son las áreas que se requiere para mejorar la estructura productiva, en especial permitiría el desarrollo de la minería, de la agricultura orgánica y energías renovables, las cuales son fuente de empleo, pero que no se aprovechan por falta de capital humano.

De forma global los porcentajes estatales de cobertura, reflejan la poca capacidad que tiene el Estado para garantizar el derecho a la educación, sobre todo a nivel superior, ya que después de años de preparación para llegar a ese estrato y al no encontrar espacio en alguna universidad cesa su deseo de culminar con su formación profesional.

Ahora no todos los que alcanzan un lugar en la escuela la concluyen en el tiempo y con la formalidad requerida o en su caso la abandonan debido a la falta de recursos para mantenerse, hecho que incide en el grado de escolaridad, que hasta el año pasado era la segunda más baja (7.3 años), inferior la media nacional de 9.

Indicadores que sumados generan un rezago educativo, que actualmente para Oaxaca es 30%, ocupando el tercer lugar con la peor calificación, solo después de Chiapas y Veracruz; alejada de la media nacional (20.7%) y del DF (9.5%); atraso que coadyuva a perpetuar el círculo vicioso de la pobreza, ya que impide a las personas expandir sus libertades, ejercer sus capacidades, así como formular y ejecutar su proyecto de vida.

Rezago que se intentó solucionar en 1992 a través de la reforma educativa, aunque más bien era una reforma administrativa, el gobierno federal traspaso la responsabilidad de prestar educación a los gobiernos estatales, pero con recursos que proporcionaría el primero; es por ello que el 19 de mayo de dicho año la federación suscribió con cada una de las entidades y el SNTE el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.⁸⁰

⁸⁰ Cfr. *Plan Estatal de desarrollo: 1992-1998. Oaxaca. 1993. P. 23.*

Con este acuerdo inicia la descentralización del sistema educativo, ello permitió a los estados efectuar el pago salarial al personal docente y aunque los recursos públicos se incrementaron, no fue al mismo ritmo en todas las regiones del país, casi siempre se hizo tomando como referente la matrícula, lo que creó un ambiente perverso, pues se otorgaba más dinero a las entidades que tenían mayor cantidad de alumnos inscritos, por lo tanto, la cobertura se expandió según el presupuesto asignado. A ello se sumó la falta de inversión en instalaciones y capacitación del personal educativo, por lo que después de más de dos décadas de su implementación se tiene que esta medida, al menos en Oaxaca no resolvió el problema.

Porque cómo se demostró en el capítulo III de esta tesis a pesar de los cuantiosos recursos que desde ese año hasta el día de hoy se le destino a la educación no fue utilizado para mejorar las condiciones de las escuelas, muchas de estas tienen más de 40 años de antigüedad, se construyen en áreas riesgosas y en 2013 90.6% de las aulas tenían piso de cemento, 88% paredes de tabique, ladrillo, block, piedra y cantera, 57% techo de losa de concreto, 57% contaba con agua potable, 85.3% energía eléctrica, 71.3% sanitario, 43.5% computadora y solo acceso a 11.7% a internet.

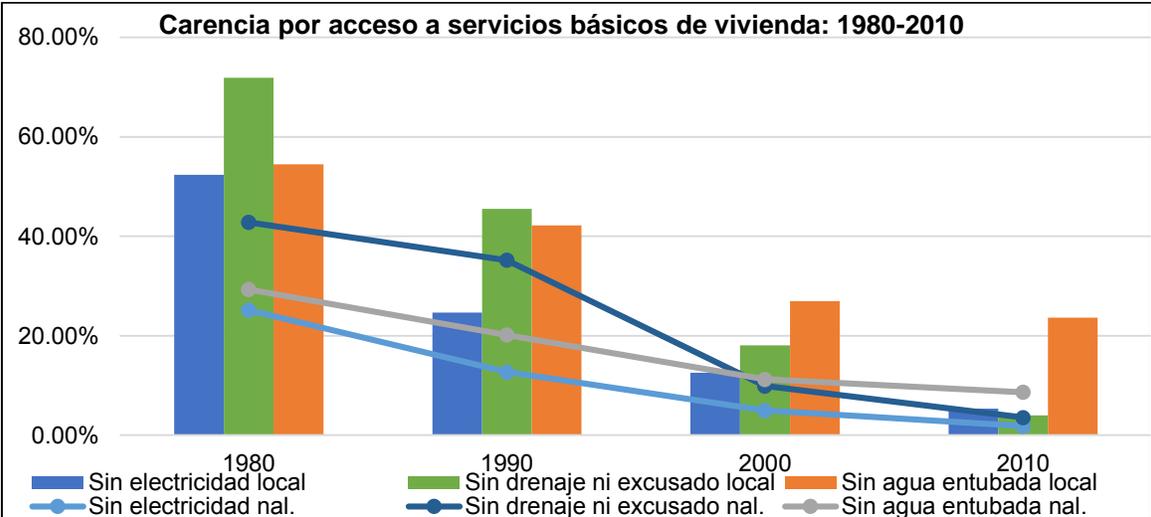
En su lugar el gasto ejercido sirvió para acrecentar el personal docente-administrativo, convirtiéndose en una vía para minar el desempleo, ya que las personas al darse cuenta que cursar la licenciatura en alguna normal les aseguraba de manera automática una plaza, sin importar su vocación buscaban ingresar a este tipo de escuela; además, este proceso no se acompañó de un programa de formación y actualización para profesores que les permitiera alcanzar el estándar nacional y con el paso del tiempo termino por fortalecer a la disidente sección XXII del SNTE.

Dicho grupo en su lucha por reivindicar las peticiones de su gremio se fusiono con otros movimientos sociales creando un poder fáctico que buscaba no mejoras al sistema educativo sino influir en las decisiones políticas, olvido su papel de agente, culpa del subdesarrollo al gobierno, sin reconocer que ellos son parte del problema y no plantea propuestas adecuadas a la realidad.

Para revertir este panorama y garantizar el derecho a la educación la actual administración federal ha puesto en marcha una reforma educativa, con la que la Federación recupera el control sobre los trabajadores del magisterio, es decir, tal como sucedió en 1992 no se toca de fondo el sistema, sino que es más administrativo-laboral, por lo tanto, los resultados que se pueden lograr son limitados.

4.2.4. Servicios básicos y vivienda.

Toda vez que el acceso a servicios básicos en la vivienda, así como la calidad y espacio de esta influye en el bienestar personal, es vital estudiar los resultados alcanzados a nivel estatal y federal en el orden citado.



Fuente: elaboración propia datos de INEGI. Censo general de población y vivienda. 1980- 2010.

Con base en el grafico se expresa que de 1980 a 2010 Oaxaca registró una mayor *carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda* que a nivel nacional (fue 21.2%), ubicándose en 2014 como la tercera entidad más rezagada con una tasa de 60.5%.

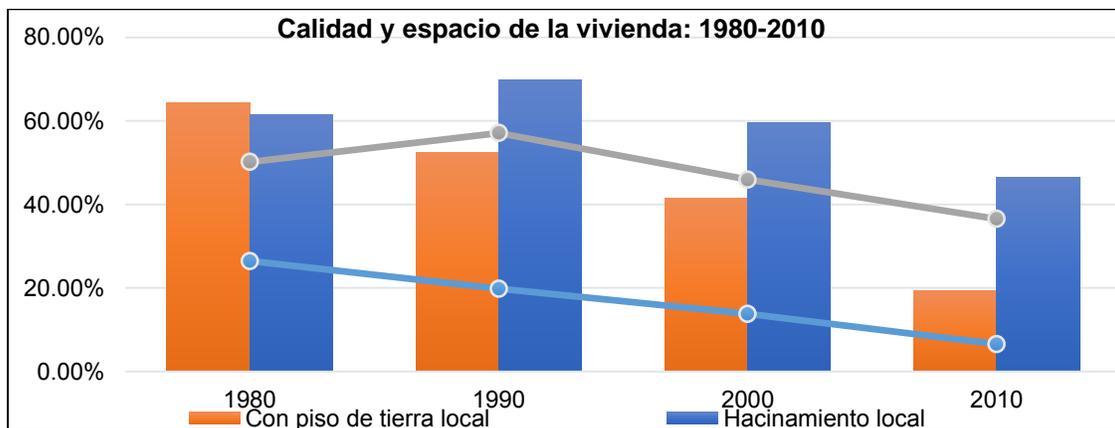
Desglosando los servicios se observa que agua entubada fue la que menos avanzo, ya que solo redujo su deficiencia 56.6% al pasar de 54.4% en 1980 a 23.6% en 2010, por lo que se ubicó como la tercera zona con mayor escasez, excepto en 1990 que sostuvo la primer posición y en el 2000 ascendió al segundo puesto; en contraste, la media nacional decreció 29% (salto de 29.3% a 8.6%), el DF siempre registro el

menor déficit (transito de 6.4% a 1.7), Tabasco alcanzo en 1980 la tasa más alta (57.7%) y de 2000 a 2010 lo remplazo Chiapas con 25% y 22.3% respectivamente.

En cuanto a la privación de energía eléctrica, esta disminuyo 90%, su tasa de 52.3% asentado en 1980 para 2010 quedo en 5.3%, por lo que dejó de ser la segunda región más marginada para ocupar el tercer sitio; mientras, que el promedio nacional paso de 25.1% a 1.8%, el DF fue la menos atrasada (oscilo en 1.4% y 0.08%) y la peor Chiapas (traspasó de 54.8% a 3.8%).

Sobre el servicio de drenaje y excusado se comenta que fue el que más avanzo (94%), sus tasas fluctuaron de 71.8% a 4%, acercándose en 2010 a la media nacional (3.5%), es por ello que de ser la primera entidad con mayor déficit en 1980 escaló a la décima primera en 2010; por otro lado, el DF se ubicó en el último peldaño (se deslizo de 13.9% a 0.08%) y Guerrero ocupo el primer sitio entre 1990 y 2010 (con tasas de 42.8 y 19.5).

Respecto a la *calidad y espacio de la vivienda*, su comportamiento fue:



Fuente: elaboración propia datos de INEGI. Ídem.

La gráfico muestra que entre 1980-2010 el rezago a nivel nacional en calidad y espacio de la vivienda siempre fue menor al estatal, de hecho en 2014 las tasas fueron 12.3% y 24.5%, por lo que Oaxaca se colocó como la tercera entidad más atrasada.

Atraso que se debe a que el hacinamiento solo disminuyo 24.4%, las tasas pasaron de 61.4% a 46.5%, siendo la tercera zona más excluida, cuando en 1980 era la cuarta; en cambio la media nacional bajo de 50.1% a 36.5%, la mínima la tuvo en 1980 y 1990 Baja California y a partir del año 2000 la remplazo el DF, el máximo lo registro en 1980 San Luis Potosí (65.74%), pero fue sustituido por Tabasco en 1990 y este por Chiapas en los últimos dos decenios.

Igualmente, las viviendas con piso de tierra en la entidad no mermaron a la misma velocidad que las demás entidades, lo hizo al 70% (paso de 64.4% a 19.3%) y del primer lugar en rezago que sostuvo en los decenios 1980-2000 cayó al segundo en 2010; mientras que las tasas a nivel nacional fueron 26.4% y 6.5%, la mínima la obtuvo el DF (de 2.8% paso a 1%) y la máxima Chiapas (19.6%).

Este tipo de carencia impide el pleno desarrollo de sus ocupantes, ya que al no contar con un espacio propio las tensiones familiares están a la orden del día y pueden darse casos de abuso infantil; en esa misma línea el no contar con servicios básicos influye en la calidad de vida, por ejemplo si en la casa no existe electricidad el estudiante se ve forzado a realizar sus tareas académicas en el día, lo cual puede interferir con sus obligaciones como hijo e influye en el rendimiento escolar; y si no hay agua potable, sanitario y drenaje existe un mayor riesgo a padecer enfermedades gastrointestinales y respiratorias.

Dichos rezagos van acompañados de la falta de patrimonio, ya que en 2013 no era dueña de mueble alguno 11.5% de la población, 12.6 % tuvo acceso a internet (era la segunda entidad más excluida de este bien), aunque 33.9% tenía computadora, 43.5% teléfono celular y 75.14% televisión.

La persistencia de estas carencias suele atribuirse a su alta dispersión poblacional y a la orografía accidentada de Oaxaca ya que eleva los costos de dotación de bienes básicos; sin embargo, estos pueden abaratare si se utilizan energías limpias y con la particularidad de que los ayuntamientos sólo podrán dar mantenimiento a la red de agua potable si ejercen su potestad tributaria (obviamente esto debe ir de la mano de un uso eficiente de los recursos y con rendición de cuentas).

Asimismo, tienen que promover una cultura de conservación y reutilización del vital líquido, para ello es necesario operar las plantas tratadoras de aguas residuales, en 2012 lo hizo el 46% de los municipios.

Con el análisis de las condiciones en que se encuentran las viviendas en Oaxaca se concluye el estudio de la calidad de vida alcanzado bajo la economía de libre mercado, lo que nos permite expresar que si bien bajo el modelo de industrialización por la vía de sustitución de importaciones al descuidarse el tema de los derechos sociales se fortalecieron los problemas de pobreza y desigualdad, estos se han agudizado desde 1980, a pesar que en 1989 tanto la administración federal como estatal comenzaron a canalizar cuantiosos recursos a programas sociales asistencialistas.

Programas que han permitido la creación de una red clientelar, impide que las personas mueran por la agudeza de alguna carencia, perpetúa el círculo vicioso de la pobreza, amplía la brecha de desigualdad y frena la posibilidad de que la entidad mejore sus niveles de desarrollo económico y humano; esta situación debe ser el punto de partida al momento de definir una estrategia de solución y que en esta tesis consiste en el rediseño de la política de gasto público, acompañada de mecanismos democráticos y del elemento de diversidad cultural, tal como, enseguida se planteará.

4.3 La estrategia de desarrollo y participación política en una sociedad diversa culturalmente.

A lo largo de la historia nuestro país ha tenido dos posturas sobre la diversidad cultural, enmarcada en el antes y después de la reforma al artículo 2 de la CPEUM en 2001; respecto a la primera etapa se tiene que desde la época de la Colonia los conquistadores aunque prometieron respetar el *modus vivendi* de los pueblos originarios, gobernaron de forma excluyente y junto con los mestizos y criollos buscaron eliminarlos y/o subordinarlos, ya sea con expulsiones, desamortizaciones y despojos masivos.

Proceso que agudizó en el Porfiriato donde el desalojo se convirtió en la base de creación de la propiedad privada, al grado de que en las tierras comunales donde no se acreditó la posesión fueron fragmentadas y pasaron a este nuevo régimen de tenencia y no fue sino hasta 1917 cuando formal y nuevamente se reconoció a la propiedad comunal como una forma de apropiación, en los hechos hasta 1934 bajo el cardenismo.

En el terreno cultural no obstante que se creó el Instituto Nacional Indigenista, a partir de 1940 la modernización capitalista impuso y aplicó una política de aculturización en el que trata de “modernizar a toda la población” en una perspectiva homogeneizante y monocultural, donde los diversos pueblos se veían como un obstáculo al desarrollo y su “integración” implicaba su desaparición como comunidad étnico-cultural soslayando los derechos de las minorías en aras de tratar igual a los desiguales.⁸¹

Esta idea de integración forzosa cambió a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, dando lugar a una segunda fase, cuando México firmó el Convenio No. 169 de la OIT el 5 de septiembre de 1990. Dado que este pacto lo obligó a adecuar su marco jurídico, el 7 de diciembre de 1992 se reformó el artículo 4 constitucional, con este se reconoció a nuestro país como una nación pluricultural y los derechos culturales de los pueblos originarios.

Como parte de las negociaciones para poner fin al conflicto del movimiento zapatista (que había visibilizado las condiciones de vida de la población indígena, al mismo tiempo demandaba autogobierno para la preservación de su *modus vivendi*, ya que tradicionalmente se les postergó como sujeto de varios programas) el 16 de febrero de 1996 el gobierno federal suscribió el Acuerdo sobre Derechos y Cultura Indígena en San Andrés Larráinzar, Chiapas.

Dicho acuerdo sirvió a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) para elaborar su proyecto de modificación al art. 2 de la CPEUM, mismo que fue asumido por el presidente de la República y aprobada el 29 de abril de 2001 (aunque sin

⁸¹ Cfr. Gómez Salazar, Mónica. *Pluralidad de realidades, diversidad de culturas*. UNAM. México. 2009. P. 69.

respetar la versión original, en la que se otorgaba autonomía a los pueblos originarios) en ella se reconoció a los indígenas como sujetos de derechos y se definieron los lineamientos que deben seguir las políticas públicas en la materia.

Sin embargo, esta reforma impide formar bajo el modelo de pluralidad la nación multicultural ya que adolece de innumerables vicios, por ejemplo hace un manejo inadecuado de términos como Estado, nación, pueblo y comunidad, situación que es muy importante corregir para efectos de un ejercicio correcto de los derechos colectivos de los pueblos.

Frente al miedo del Estado que consideraba que el fortalecimiento de lazos entre los indígenas podría propiciar la idea de independencia territorial y escisión de la República, se estipuló que el desarrollo está limitado *por la unidad nacional e indivisibilidad* frenando con ello la diversidad de gestión;⁸² igualmente, desconoce a otras minorías como la población afro mestiza; y al permitir que las entidades elaboren la legislación secundaria se corre el riesgo de que haya una protección desigual de los derechos colectivos, donde estos últimos se ven limitados al no serles reconocidas las prerrogativas reales de propiedad.

En resumen, mientras a nivel federal se presupone a los pueblos como objeto de atención impulsando políticas asistencialistas en lugar de que ellos participen en el diseño, ejecución y puesta en práctica de los programas, lo que les permitiría expandir sus libertades y desarrollar sus capacidades; en Oaxaca hay 18 pueblos originarios, que representan el 45% de su población, además concentra a nivel nacional el mayor porcentaje de afro mexicanos, por lo tanto, posee una gran diversidad cultural.

Hecho que lo ha obligado a realizar grandes avances legales sobre la materia, se tiene así que con el objetivo de protegerlos frente a la opresión de los españoles en el primer artículo de su Constitución en 1825 estableció que la entidad se integraba por los pueblos (incluyendo los indígenas) y partidos que antes formaban la provincia, con ello otorgó ciudadanía a la población indígena.

⁸² Cfr. Villoro, Luis. *Estado plural, pluralidad de culturas*. Paidós-unam. México. 1998. Pp. 13, 16 y 30.

Esto no impidió los abusos a que fueron sometidos y que les motivo a luchar, al igual que otras entidades de la República con densidad de población indígena y los frutos se empezaron a ver en la década de 1980 cuando lograron gobernar algunos municipios; logro político que estuvo acompañado por las diversas adecuaciones al marco jurídico local entre 1990 y 2001, el cual se buscó perfeccionar con el reconocimiento de los afro mestizo, a través de una iniciativa de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afro mexicanos de Oaxaca, formulada por el ejecutivo estatal y enviada a su Congreso; pero, esta se encuentra atorada porque SEGOB expreso que contempla una serie de definiciones sobre la diversidad cultural que contradicen al art. 2 CPEUM.

Independientemente de lo anterior, los avances logrados en materia de diversidad cultural obligó a las élites gobernantes, a elaborar con base en su autonomía, una estrategia de desarrollo económico y social que parta del concepto de pluriculturalidad, es por ello que cuando el gobernador Carrasco Altamirano pacto con los pueblos originarios programas sociales como PRONASOL tuvieron éxito.

Toda vez que no hay una receta, ni modelo forzoso para alcanzar el desarrollo, ahora con el proyecto de desarrollo comunitario con identidad cultural, se busca aplicar una política pública 100% incluyente, en la cual los pueblos sean tratados como sujetos, no como objetos de estudio, se les consulte y participen en su ejecución, solo así se podría *forjar la patria*, porque un programa que se impone desde las élites gobernantes está condenado a fracasar pues la población no lo puede considerar como suyo. Idea que esta tesis comparte y la considera como base para elaborar nuestras recomendaciones en materia de desarrollo económico y humano.

En ese orden se expresa que el sistema *económico* Oaxaca se caracteriza por tener un bajo índice de competitividad, en 2012 se ubicó en el lugar 31, tan solo por abajo de Guerrero y arriba de Chiapas, esto significa que tiene poca capacidad para atraer inversión y talento; lo que se debe a problemas estructurales que van desde poseer la tasa más alta de informalidad (80.4% de la población ocupada), escasa formación bruta de capital fijo per cápita (traba que se vincula con un sistema educativo deficiente) que frena el acceso y uso de tecnologías de la información y la

comunicación (TICs) en las actividades, esto puede cambiar si se promueve el acceso a servicios financieros y la inversión se canaliza capital humano.⁸³

Pero, la entidad se caracteriza precisamente por recibir poca inversión privada, de 4,440 millones de pesos captados en 2010 ascendió en 2013 a 175,520 mdp. En cuanto a la extranjera directa se tiene que de -0.1 millones de dólares recibidos en 2001 aumentó a 191.4 en 2014 (represento 0.8% del nacional), estos recursos provinieron en promedio: 61.3% España, 15.7 % Canadá y el resto de EEUU, Venezuela y Países Bajos; y que se destinó cerca de 75% a energía eólica, 11% electricidad, construcción, servicios y comercio, 9% minería y 5% a turismo.⁸⁴

Lo anterior, refleja que los inversionistas están interesados en la explotación de energías renovables, pero en una entidad como Oaxaca donde 80% es propiedad social, esta solo prosperara si existe un dialogo entre los propietarios, sector privado y gobierno, que tome en cuenta el factor de diversidad cultural.

Además, la zona tiene como obstáculo una *infraestructura básica* deficiente, en 1980 contaba con un aeropuerto para 2013 ascendió a tres, de un puerto avanzó a cuatro, se pasó de 19 a 79 estaciones de radio, de 0 estaciones de televisión a 58, se redujeron las oficinas postales de 552 a 78, la red telegráfica aumento marginalmente (de 104 a 118 sucursales), la densidad telefónica es: 6.8 para fija (en 1990 era 1.64) y 58.36% para móvil; el servicio de telefonía rural paso de atender 24% de la población al 28%, y hasta hace dos años 21.4% localidades contaban con el servicio de banda ancha del programa México Conectado.⁸⁵

La red ferroviaria creció de 612 km a 649 km, mientras que la carretera lo hizo de 11,651 km, a 22, 441 km. Gracias a esta última cifra Oaxaca ocupa el quinto lugar a nivel nacional representando el 5.8% del sistema carretero total; esta vía se caracterizó porque de 23.7% de tipo federal se redujo a 13.6%, en cambio los

⁸³ Cfr. IMCO. *Las reformas y los estados la responsabilidad de la entidades en el éxito de los cambios estructurales*. México. 2014. Pp. 153 y 155.

⁸⁴ Cfr. <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>, consultado el 30 de septiembre de 2015.

⁸⁵ Cfr. www.ift.org.mx. Consultado el 30 de septiembre de 2015.

caminos rurales escalaron de 63.5% a 68% y los estatales de 12.5% a 18.4%; únicamente 149 km son de cuatros o más carriles, el resto de dos.

Pero, esta expansión carretera de 9.6% no fue acompañada de la calidad requerida ya que del 21.6% que estaba pavimentada en 1980 para 2013 quedo en 31.7%, asimismo la terracería se redujo de 46.1% a 10.8% y la revestida pasó de 32.1% a 57%; su débil construcción en una región susceptible a desastres naturales provoca que se encuentren en malas condiciones y el presupuesto destinado para su reparación o es insuficiente o no se utiliza en ello.

Tenemos entonces un sistema carretero inadecuado que no comunica a todo el territorio al grado de convertir a la entidad en una de las más rezagadas en vías de comunicación y transporte; toda vez que este es determinante para la conexión de los espacios, facilita la libre circulación de personas y mercancías, es decir, forma parte del capital social que coadyuva a detonar el crecimiento económico e influye el nivel de vida de la población (al punto que las localidades aisladas y dispersas tienen menores niveles de desarrollo humano) se le debe invertir.

Junto al problema anterior, se encuentra el de prestación de servicio, ya que el transporte que se utiliza suele no ser el adecuado para el traslado de personas o bienes, tampoco amigable con el medio ambiente, no cuenta con seguro de vida para el usuario y es ofrecido en una situación de monopolio; por ejemplo en la zona metropolitana cuatro empresas operan 85 rutas que atienden a 430 mil pasajeros, esto obviamente refleja un problema de competencia porque los propietarios al ser un grupo con poder influyen en la toma de decisiones de política pública relacionadas con la calidad de vida y estructura productiva.

Para revertir dicha situación se requiere que el gobierno estatal y municipal apliquen de forma imparcial un programa de ampliación de infraestructura y reordenamiento territorial, que tenga como base la protección a los recursos naturales, a la diversidad cultural, use medios de transporte alternos y sea accesible a la población.⁸⁶

⁸⁶ Cfr. Aguilar Ortega, Teodoro. *La articulación territorial en Oaxaca*. Revista: temas. No. 28, enero-abril. México. 2006. P. 47.

El bajo índice de competitividad también se justica por los problemas que vive cada sector productivo; como la *baja productividad en el área de servicios*, que si bien aporta al PIB estatal más del 60% y concentra la población ocupada, esta al no tener un alto grado de escolaridad se ve en la necesidad de aceptar el trabajo que sea o auto emplearse, es decir, cae en la informalidad, laborando en condiciones críticas, lo que propicia un bajo rendimiento laboral, para mejorar este panorama se requiere de una política laboral que fomente el empleo formal y castigue al patrón que evada el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

De lo contrario, se tendrá que seguir gobernando con la élite de comerciantes, que desde 1960 ha sido uno de los beneficiarios de la estrategia de desarrollo económico aplicada, concentra los ingresos generados por el sector e influye en las decisiones de política económica estatal, al grado de contener toda propuesta de desarrollo industrial.

En síntesis la estrategia de crecimiento económico debe ser diferente a la actual (con base en las ventajas comparativas de mano de obra barata por ello se impulsa la maquila y actividades poco productivas), ya que esa perspectiva solo ha conducido al empobrecimiento de la población.

El enfoque de desarrollo aquí propuesto busca revertir el salto del sector primario al terciario, para ello es vital aplicar un plan que acelere la expansión de las *actividades secundarias* como la transformación de productos agropecuarios minería, industria petroquímica y energías renovables. Además, modernice el área *agropecuaria*, no olvidemos que este fue el motor entre 1940-1960, pero su abandono a partir de 1940 (con más fuerza en 1980) provoco su abrupta caída en el PIB.

Ese desarrollo se puede alcanzar si se aprovechan los recursos naturales, el bono demográfico, la riqueza cultural y se incorpore a la población joven en proyectos de reestructuración y diversificación de las actividades productivas, bien remunerados, económica y ecológicamente viables, que concilien con la diversidad cultural y en el que participe directamente las poblaciones desde su diseño, ejecución y hasta supervisión de los recursos.

Lo anterior, podría dar lugar a programas exitosos que en el mediano plazo crearan mejores condiciones para que la población pueda desarrollar sus capacidades; las cuales como se analizó previamente no han sido ejercidas debido a la falta de oportunidades y a una política social asistencialista que busca *abatir la pobreza*, mantener salarios míseros y estancamiento del poder adquisitivo; al grado de que Oaxaca fue entre 1940 y 1990 la entidad con menor ingreso per cápita y de 2010 a la fecha se mantiene en tercer lugar.

Dado que el PIB per cápita es solo un promedio que opera bajo el supuesto de un reparto igualitario, por lo que realmente no toda las personas obtienen dicha cantidad, prueba de ello es que hasta hace un año Oaxaca se mantuvo como la segunda zona más desigual, es decir, lo poco que se creció se concentró en unas cuantas manos y para revertir esta carencia de ingresos se requiere aplicar una política laboral que combata la informalidad.

Informalidad que contribuye a mantener los niveles de pobreza, frena el desarrollo de capital humano, la captación de recursos públicos y desequilibra el fondo de pensiones, en esta última se observa que si bien la población ocupada ha crecido, esta al no contar con seguridad social impide el aumento de los recursos del fondo que se ven minados por crecimiento de pensionados, como medida paliativa se reformo la ley respectiva ampliando la edad de jubilación y una estrategia que no combata en serio la informalidad solo permitirá que aumenten los niveles de desigualdad y pobreza, al mismo tiempo las personas seguirán sin poder cubrir sus necesidades de alimentación, educación, salud y disfrutar de una vivienda digna y de calidad.

En el caso de la alimentación, esta se buscó satisfacer con la producción de autoconsumo, pero como el territorio es vulnerable a diversos fenómenos naturales, cuando estos tiene lugar afectan a cientos de familias agravándose entonces la pobreza alimentaria, para compensar esto en 1979 se empezaron a instalar las tiendas CONASUPO, estas se ocuparon de comprar las cosechas de los pequeños productores y vender productos básicos tanto en zonas rurales como urbanas; más

tarde se adhirió LICONSA con su plan de abasto social de leche; posteriormente PRONASOL, “progresas”, “oportunidades” y ahora “prospera”.

Dado que estos programas son de alcance nacional dejan poco margen a las entidades para ocuparse de dicha tarea (cuando lo hacen se cae en duplicidad) y no tienen gran impacto en la vida de las personas porque no promueven el desarrollo de las capacidades sino que evita morir por la falta de alguna carencia social.

Estrategia que no puede continuar, la política social tiene que abandonar el esquema anglosajón liberal, que se limita a proteger derechos humanos, dar asistencia gubernamental y compensar “los fallos” del mercado, en su lugar tiene que coadyuvar a transformar e impulsar una estructura productiva que ofrezca suficiente empleo, incorpore innovaciones para incrementar la productividad sin dañar el medio ambiente.

En otras palabras, la mejor política social es la que promueva el empleo de calidad, decente, protegido y con una remuneración adecuada como lo propone la OIT, ya que este fue la vía que permitió a las sociedades europeas (encaminadas en la ruta social-demócrata) garantizar a su población mayores niveles de bienestar.

Política social que debe ser financiada con recursos extraídos del mercado, se requiere entonces de una política fiscal, en la que se coordinen los tres niveles de gobierno y que el estatal y municipal ejerzan su potestad tributaria; así como de gasto público, ambas tienen que ser elaboradas con base en resultados, bajo los principios de eficiencia, equidad, inclusión y que cuente con mecanismos democráticos de pesos y contrapesos.

Recursos que en el caso de la educación, ya no se debe entregar a grupos que impiden la prosperidad, sino invertir en la infraestructura educativa, formación del personal docente, amplié la cobertura educativa y abata la deserción escolar a través de becas que permitan su estancia hasta niveles superiores; además, aplicar un plan de estudios que eleve la calidad educativa en todos sus niveles y diversifique su oferta, en especial de las ciencias a naturales, ingeniería y que estas se vinculen con

las innovaciones técnicas que permitan acercar las tareas de las instituciones de educación superior con la estructura productiva local.

En relación al derecho de vivienda digna y de calidad, la intervención no solo consiste en mejorar las condiciones de las casas, dotación de servicios básicos o promoción de créditos, sino solucionar el viejo problema de regularización y certificación de la tierra; ya que en Oaxaca las áreas urbanas, que a paso lento pero van creciendo, ante la falta de un desarrollo urbano, ordenamiento ecológico, territorial y de vivienda que garantice el acceso a este bien se han generado ocupaciones irregulares.

Por ejemplo en la zona metropolitana de la capital donde al agotarse los espacios de propiedad privada (representa el 10%) las personas suelen habitar espacios de propiedad social de manera ilegal o en su caso son víctimas de falsas compraventas; esto evidentemente impacta en la calidad de vida e impide la expansión de actividades productivas.

En ese orden se tiene que de las 9 379 333 hectáreas que conforman la superficie estatal, el 67.2% fue parte del reparto agrario; del total 20% es propiedad privada y 80% social, esta última se integra por 1,577 núcleos agrarios constituidos (850 ejidos y 727 comunidades agrarias) y gracias a dicho porcentaje coloca a Oaxaca como la segunda entidad después de Chihuahua que tiene más área bajo este régimen de tenencia. Sin embargo, hasta el presente año solo el 47.4% del territorio de la entidad está certificada, lo que significa que más de la mitad no cuenta con un documento que acredite su propiedad.

Rezago que ha propiciado el fortalecimiento de 500 conflictos, en los que se involucran al menos dos núcleos agrarios, es decir, 75% de los sujetos agrarios colectivos se encuentra en litigio; además, están pendientes 26,734 trámites en la materia, tareas que corresponde resolver sin mayor dilación al Registro Agrario Nacional (RAN) a través del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) en coordinación con otras dependencias federales y estatales.⁸⁷

⁸⁷ Cfr. <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/nucleos-agrarios>, consultado el 30 de septiembre de 2015.

En caso de que las propuestas para mejorar el nivel desarrollo económico y humano, hasta aquí planteadas no se aplican las personas se verán obligadas a alternar sus actividades productivas o *migrar* hacia las zonas urbanas (México y Distrito Federal), agrícolas (Baja California, Sinaloa y Sonora) y al exterior (EEUU).

Desde 1960 al presente la entidad ha registrado un balance migratorio negativo, es decir, salen más personas de las que llegan, entre 2000-2010 tuvo el Índice Absoluto de Intensidad Migratoria (IAIM) más alto (0.67); en último año 84,534 individuos se fueron a otra parte de la República y 58,913 salieron del país, ocupando en este año el séptimo lugar en población migrante internacional, misma posición tuvo en 2013 cuando se contaron 57,981 en EEUU y conformo el 6.2% del total.

La migración tiene efectos contradictorios ya que por una parte mejora las condiciones de las familias gracias a las remesas, entre 2005 y 2010 según el Banco de México estas crecieron 20% con una media anual de 1,294 millones de dólares, ocupando el tercer puesto después de Baja California y Baja California Sur, para 2013 los ingresos descendieron 1,162 millones de dólares, por lo que se ubicó en octavo lugar y represento el 5.3% del total que ingreso al país.

Estos recursos reflejan un alto nivel de productividad de los oaxaqueños en EEUU, así como una dependencia hacia la economía norteamericana, en 2013 esa transferencia significo 5.6% del PIB estatal, por lo que se convirtió en la tercer entidad más dependiente, por lo que es conveniente que el gobierno estatal y municipal promueva la inversión de dichos recursos hacia el sector productivo ya que 73% lo utiliza para gasto corriente (deudas, alimentación, renta de vivienda, carro y aparatos eléctricos) y solo invierte 0.3%.⁸⁸

El lado negativo de la migración es la creciente desintegración familiar, ya que las personas con tal de salir de la pobreza buscan oportunidades en otras regiones, esto si bien mejora la calidad de vida de las familias de migrantes, los padres delegan la responsabilidad a terceros como los abuelos o las madres se convierten en jefas de

⁸⁸ Cfr. Fundación BBVA Bancomer, A.C. *Anuario de migración y remesas*. México. 2015. Pp. 58, 160 y 164.

familia cuando los varones migran, esto evidentemente influye en el desarrollo de la persona y de la sociedad en su conjunto.

Además, del problema de migración en Oaxaca persiste el relacionado al género, porque las mujeres a pesar de que representan más del 50% de la población total no han podido desarrollarse a la misma velocidad que el sector masculino, hecho que la convierte en un grupo vulnerable. En 2012 el PNUD ubicó a la entidad dentro del nivel de bienestar bajo, al ser la tercera con menor IDH para la mujeres con 0.719, este era inferior al promedio nacional (0.800) y a la máxima (DF: 0. 858); además, tuvo la mayor brecha de desarrollo entre mujeres (59.1%) cuando en Baja California fue 4.5%.

El Índice de Desigualdad de Género(IDG) alcanzado en dicho año fue 0.410, fue la décima zona más desigual, por encima de la media nacional (0.393), del mínimo (Baja California: 0.323) y cercano al máximo (Aguascalientes: 0.474); para revertir esta calificación y lograr un desarrollo igualitario se requiere una política pública que garantice la *salud reproductiva* (reduzca la mortalidad materna y fecundidad de adolescentes), en este indicador la entidad obtuvo el cuarto lugar con un índice de 0.525, lejano del promedio nacional(0.530) y al mejor (Querétaro:0.547).⁸⁹

Las *empodere*, es decir, promoció el acceso a educación y su participación política, hasta 2012 Oaxaca era la cuarta entidad con menor asistencia de mujeres en áreas de poder, con un valor de 0.438, por debajo de la media nacional (0.506), del DF (0.599) y cercano a Chiapas (0.409); en consecuencia no debe extrañarnos que hasta la fecha no haya habido una gobernadora y en la LXII legislatura existan 16 diputadas locales de un total de 42 curules.

E *impulse su incorporación al mercado laboral*, ya que la tercera y última variable que evalúa el IDH es la participación femenina en el trabajo, Oaxaca se igualó al promedio nacional (0.605), el máximo lo obtuvo Quintana Roo: 0.678 y el mínimo (Chihuahua: 0.554), por lo que ocupa el décimo quinto puesto a nivel nacional.

⁸⁹ Cfr. PNUD. *Los indicadores de desarrollo humano y género en México: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr igualdad*. México. 2014. Pp. 13 y 19.

Para revertir este IDG se creó en el 2000 el Instituto de la Mujer Oaxaqueña, tiempo después instancias municipales de la mujer (actualmente hay 300 por lo que solo hacen falta 270), así como una Subprocuraduría para la Atención de Delitos contra la Mujer por Razón de Género, el Centro de Justicia para las Mujeres y el Centro para el Desarrollo de las Mujeres con Perspectiva de Género; ahora corresponde a la sociedad hacer funcionar dichas instituciones y den los resultados para las cuales fueron creadas.

Finalmente, para que la propuesta de desarrollo económico y humano sea exitosa se requiere de la colaboración del sector público, donde el gobernante sea eficaz, eficiente y honesto en su forma de gobernar. Pero, en una zona como Oaxaca en la que durante décadas (sino es que desde que se constituyó como entidad) ha existido un alto grado de opacidad por parte del gobierno, indiferencia a las necesidades sociales, así como falta de interés en resolverlas, las calificaciones obtenidas en transparencia y acceso a la información no son las mejores.

Desde 2007 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) vienen realizando un estudio sobre la política de transparencia en nuestro país, en la que evalúa la normatividad, información pública exhibida en el portal electrónico de los sujetos obligados, proceso de gestión y respuesta de solicitudes de información, así como capacidades institucionales de los órganos garantes.

De acuerdo con su informe *Métrica de la transparencia 2014 Oaxaca* se ubicó en la posición 27 de 33 (incluye a la Federación) con una calificación de 0.690, por debajo del promedio nacional (0.723), de la máxima (del Distrito Federal 0.810) y encima de la mínima (Baja California Sur: 0.562).⁹⁰

Calificación que es congruente con el obtenido en el *Índice de calidad en la información*, que en el segundo trimestre de 2015 fue 0.28, siendo la penúltima más baja solo después de Guerrero, mientras que Morelos registro la más alta (0.74), esta

⁹⁰ Cfr. *Métrica de la transparencia 2014*. Anexo 1-III. CIDE-COMAIP. Pp. 23, 25 y 33.

calificación significa que la información que el gobierno da a conocer es confusa, no actualizada, deficiente o escasa; además, el gobernador no ha presentado su ejercicio 3 de 3 (declaración: patrimonial, intereses y fiscal), por lo tanto, se deben redoblar los esfuerzos para tener una cultura de rendición de cuentas, tarea que compete realizar a la sociedad.⁹¹

Tenemos entonces en Oaxaca un gobierno en vías hacia la transparencia y con bajos niveles de desarrollo económico, social y humano, elementos que pueden conducir a un problema de inseguridad pública ya que ante la falta de oportunidades las personas se ven en la necesidad de cometer hechos ilícitos, pero en el caso de la entidad la tasa de incidencia delictiva en septiembre de 2015 fue una de las más bajas, 2,942 en cambio Campeche obtuvo (128) y México (16,418).

Es preciso aclarar que dicha cifra refleja únicamente las denuncias que procedieron según la Procuraduría General de Justicia del Estado, por lo que no indica los delitos que realmente sucedieron, hecho que se presta a manipulaciones según los deseos del gobernante, pero sobre todo sin datos que se acerquen a la realidad es imposible aplicar una estrategia de prevención y combate del delito así como brindar justicia a las víctimas.⁹²

Para otorgar justicia a las víctimas desde junio de 2008 se aprobó el sistema de justicia penal acusatorio oral, en el caso de la entidad este opera en 55% del territorio estatal y para el 18 de junio de 2016 debe cubrir el 100%.

Además se necesitan instituciones públicas autónomas que protejan al ciudadano de la acción u omisión del servidor público, como la Defensoría de los derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y la CNDH, donde la primera en lo que va del 2015 ha emitido 9 recomendaciones a los diferentes órganos y niveles de gobierno de la entidad, que versan sobre la protección a los reclusos, a la salud, debido proceso, educación, niñez, y víctima de delito; mientras que la segunda formuló 2.⁹³ Estos

⁹¹ Cfr. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> consultado el 20 de septiembre de 2015.

⁹² Cfr. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php> consultado el 15 de octubre de 2015.

⁹³ <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/recomendaciones.php>, revisado el 15 de julio de 2015.

números solo indican cuantas quejas terminaron en recomendaciones, más no contabiliza las violaciones a los derechos humanos que pudo haber sufrido la población.

Una vez analizada la problemática que padece la estructura productiva, calidad de vida y la actuación del gobierno estatal, planteadas sus posibles soluciones y a manera de cierre se expresa que el desarrollo como señala Sen debe ser sostenible, donde los sujetos en su papel de agentes satisfagan sus necesidades en el presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para cubrir las propias.

Esta responsabilidad se traduce en justicia inter generacional, la cual protege al medio ambiente y garantiza el desarrollo de capacidades y la expansión de libertades de las personas en el futuro; en otras palabras, Sen habla de un desarrollo sostenible de las capacidades y libertades, donde se toma en cuenta las libertades políticas y sociales, así como la satisfacción de necesidades económicas y sociales.⁹⁴

Desarrollo que en el caso de Oaxaca será exitoso, si y solo si, hay una participación de los tres niveles de gobierno, de las mujeres y de los pueblos originarios, es decir, de una sociedad con diversidad cultural, donde prevalezca el dialogo inter y transcultural.

⁹⁴ Cfr. Sen Amartya. "The Ends and Means of Sustainability". *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 14. No. 1. 2013. PP. 8 y 13.

Conclusiones.

Después de haber desarrollado tesis titulada *el desarrollo económico en Oaxaca. Una perspectiva histórica desde la propuesta de desarrollo de Amartya Sen* a lo largo de cuatro capítulos se concluye que México adopto formalmente el modelo económico neoliberal en 1982 como una vía hacia la globalización, con ello el Estado redujo su intervención en la economía, ocupándose de la estabilidad macroeconómica y combatir la pobreza y atribuye siempre el éxito o fracaso alcanzado al contexto internacional.

Como resultado del nuevo modelo la economía mexicana se considera como la decimotercera nivel mundial, pero con tasas de crecimiento regresivas y esta alta concentración de la riqueza y del ingreso, el PIB per cápita crece a menos del 1% anual mientras que la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco, en consecuencia la mitad de la población mexicana vive en situación de pobreza, no puede expandir sus libertades ni ejercer sus capacidades y su papel de agencia.

Para paliar esta situación desde 1989 se han aplicados programas asistencialistas y enfocados a los pobres extremas, dejando de lado la pobreza moderada; bajo el nombre de PRONASOL, Progresá, Oportunidades y Prospera, con estos se pretende generar igualdad de oportunidades.

Como lo expresa Sen la carencia de ingresos es solo una de las dimensiones para entender la pobreza y con que el gobierno otorgue un ingreso o proporcione alimentos básicos no soluciona el problema ya que si existe carencia alimentaria esta se debe en parte a que no se tiene poder adquisitivo y sobre todo a los mecanismos sociales y lógica económica que la generan, mientras este no se ha estudiado y corregido la política social será infructuosa.

Política que es financiada con recursos públicos y bajo el modelo secundario exportador la política de gasto público se ha caracterizado por mantener finanzas públicas sanas, es decir, que los ingresos recaudados sean igual o mayor al gasto ejercido; si bien esta es una herramienta que tiene el gobierno para aplicar una estrategia de desarrollo económico y social, su éxito depende de que se tomen en

cuenta elementos generales y particulares del territorio, participe de forma activa la población donde sus demandas y soluciones sea la base, y utilice los recursos sin poner en riesgo a las futuras generaciones. Este ya no se debe definir de forma inercial sino con base en resultados y que sea un instrumento para financiar el desarrollo, ha si lo ha hecho saber la presión ciudadana al gobernante pero que en el paquete económico 2016 no se logró.

Todo esto asistido de mecanismos democráticos, como transparencia y rendición de cuentas, fortalecimiento del sistema profesional de carrera, las actuaciones de los servidores públicos sean evaluadas y en caso de incumplimiento sancionadas de manera ejemplar tanto por la vía administrativa como penal. Tarea que toca realizar no solo a los tres niveles de gobierno sino a la sociedad en conjunto.

Pero, también es preciso modificar la política fiscal, esta debe ser progresiva; fortalecer las leyes en materia de competencia económica; una política social redistributiva que no solo atienda a grupos vulnerables; y un programa salarial que no sea un mecanismo de contención inflacionaria sino que fije salarios dignos.

En el caso de Oaxaca se concluye que su estructura productiva bajo el modelo de industrialización por la vía de sustitución de importaciones tuvo tasas de crecimiento por arriba de la media nacional, en contraste, bajo la economía de libre mercado no solo no ha crecido sino que retrocedió, ya que el salto del sector primario al terciario hasta el momento no ha podido dinamizar la economía.

De 1940 a 1970 el promedio anual fue 11% mientras que la nacional 6%, lo que se debió a la estabilidad política aunque en diversos momentos la entidad vivió tensiones sociales, a la inversión en infraestructura física y a la expansión de los tres sectores productivos crecieron; el motor principal fue el primario, sobre todo la producción agropecuaria y la transformación de sus productos, como el café.

Aquí la reforma agraria desempeño un gran papel, a corto plazo mino el poder de los hacendados, fortaleció a los ejidos, pero que con el tiempo se tendió al minifundismo y ahora se ve como un obstáculo al desarrollo; y con la pérdida de poder de los

terratenientes se fortaleció a los comerciantes, quienes desde entonces han ejercido gran influencia en la toma de decisiones, convirtiéndose en un poder de facto.

Pero al utilizar un bajo nivel tecnológico y maquinaria en la década de 1940, influyo a que en los siguientes años(1950-1960) la tasa de crecimiento bajara, lo que también obedeció a la reducción de presupuesto público para impulsar la economía, sobre todo en la agricultura y ganadería, no olvidemos que el entonces gobernador Mayoral Heredia propuso modificar al sector agropecuario, es decir, transitar a la agricultura comercial, de esta forma solo se quedarían los productores más aptos y el resto se canalizaría a la industria; pero dicha estrategia no fue aceptada por los comerciantes quienes no solo la desecharon sino que destituyeron al gobernador.

Para 1960-1970 hay una lenta recuperación y reacomodo de las actividades productiva ya que el abandono al campo fortaleció al comercio y a la industria. Igualmente bajo este modelo se concentró la riqueza y que hasta la fecha no se ha revertido sino todo lo contrario.

En cuanto al bienestar se concluye que si bien bajo el modelo de industrialización por la vía de sustitución de importaciones, al descuidarse el tema de calidad de vida se fortalecieron en la entidad los problemas de atraso, desigualdad y marginación. Estos se han agudizado bajo la economía de libre mercado, a pesar de que desde 1989, tanto la administración federal como estatal han canalizado cuantiosos recursos a programas sociales, estos no han sido capaces de reorientar hacia un mejor nivel de vida de la población, como se tratan de planes asistencialistas lo único alcanzado es evitar que las personas mueran por alguna carencia, perpetuar el círculo vicioso de la pobreza y ampliar la brecha de desigualdad.

Es falso que este círculo sea fortalecido por la diversidad cultural y coexistencia de actividades económicas capitalistas-tradicionales, las causas obedece más bien a la obsesión que tiene la clase gobernante por la economía de libre mercado, a sabiendas que este contiene incongruencias teóricas (como por ejemplo suponer que el crecimiento económico ipso facto implica desarrollo económico-social y distribución equitativa del ingreso) y que su realización al 100% no se ha dado en ningún lugar del

planeta, en cambio existen economías exitosas gracias a la mano visible de un Estado fuerte.

Los planes de desarrollo creados en la entidad a partir de 1977 se han elaborado a partir del contexto internacional, nacional y de la posición geopolítica, ya que nuestros vecinos Chiapas y Guerrero, además de conformar el trío de los rezagados a lo largo de su historia han padecido como resultado de esos rezagos, serios conflictos sociales.

Conflictos que son producto, para el caso de la entidad, de la exclusión a la que se sometió desde hace 3 siglos a los pueblos originarios, para revertir esta situación el Estado más que hablar de multiculturalismo, multiculturalidad o una nación multicultural, se tiene que ocupar de garantizar la diversidad cultural o pluriculturalidad no solo entra, ni inter sino transversal, empoderando a los indígenas con políticas no asistencialistas, es decir, generar las condiciones para que las personas desarrollen sus capacidades, ejerzan su capacidad de agencia y expandan sus libertades.

Una estrategia desarrollo con diversidad cultural que en el ámbito económico vincule a todos los sectores productivos, que rescate al sector agropecuario y promueva su transformación a productos con mayor valor agregado (agroindustriales); en político se aplique adopte el modelo social demócrata, que el Estado no se limite solo a financiar el desarrollo gastando en educación, sino que además debe entregar resultados visibles, actué con transparencia y eficacia.

Es de reconocerse que en la presente administración, dado los avances tecnológicos, permite acceder en términos generales a la información gubernamental, pero para hacer un análisis metódico sobre la aplicación de algún programa se debe seguir todo un procedimiento administrativo. Por su parte la población no solo se limite a informarse, sino que participe en la solución de los problemas.

Bibliografía.

- Álvarez, Luis Rodrigo. Geografía General del Estado de Oaxaca. 2ªed. Carteles editores. Oaxaca. 1994.
- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. FCE. México. 1993.
- Basáñez, Miguel (coord). La composición del poder en Oaxaca: 1968-1984. INAP. México. 1987.
- Becerra, Ricardo et al. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ed. Cal y Arena. México. 2000.
- Bela Balassa, Gerardo M. Bueno et al. Toward Renewed Economic Growth in Latin America. Institute for International Economics. EEUU. 1986.
- Beuchot, Mauricio. Interculturalidad y derechos humanos. Siglo XXI. México. 2005.
- Bolaños Escobedo, Esmeralda. Tesis: la marginación social y económica un obstáculo al desarrollo: el caso Oaxaca. Instituto Tecnológico de Oaxaca. 1996.
- Calva, José Luis. Finanzas públicas para el desarrollo. Porrúa. México. 2007.
- Cárdenas, Enrique. La política económica en México, 1950-1994. 3ª Reimp. COLMEX. México. 2012.
- Carrasco Altamirano, Diódoro. VI informe de gobierno: mensaje político. Oaxaca. 1998.
- Cisneros, Isidro H. Derechos humanos de los Pueblos indígenas: contribución para una ciencia política de los derechos colectivos. CDHDF. México. 2004.
- Dalton, Margarita. Oaxaca: Textos de su historia. Tomo III Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Gobierno del estado de Oaxaca. México. 1990.
- Esquivel Hernández, Gerardo. Informe Desigualdad Extrema en México: concentración económica y política. Oxfam. México. 2015.
- Foster James y Amartya Sen. On economic inequality. Ed. Ampliada. Oxford University Press. EEUU. 1997.
- Gómez Salazar, Mónica. Pluralidad de realidades, diversidad de culturas. UNAM. México. 2009.
- Huerta González, Arturo. Obstáculos al crecimiento: peso fuerte y disciplina fiscal. UNAM. México. 2011.
- Keynes, John Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. 4ª reimpresión. FCE. México. 2013.

- Krugman, Paul. ¡Detengamos esta crisis ya! Ed. Crítica. México. 2012.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson. After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America. IIE. EEUU. 2003.
- León, Olivé. Interculturalismo y justicia social. UNAM. México. 2004.
- López Bárcenas, Francisco. Autonomía y derechos indígenas en México 2ª Edic. CEIICH-UNAM. México. 2005.
- López Portillo, José. Mis tiempos: biografía y testimonio político. Segunda parte. Fernández editores. México. 1988.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia, 1982-1988. FCE. México. 2004.
- Mendoza G. Miguel Ángel. Tesis de doctorado: metodología de información de interpolación estructural -espacial para la generación de una serie continua de PIB por entidad federativa de largo plazo: 1940-2006. DEPFE. UNAM. México. 2013.
- Moguel, Reyna. Las regionalizaciones para el Estado de Oaxaca: un análisis comparativo. Centro de sociología. UABJO. México. 1979.
- Mondragón, Araceli y Francisco, Monroy. Interculturalidad: historias, experiencias y utopía, Plaza y Valdés. México. 2010.
- Murat Casab, José. VI Informe de gobierno. Oaxaca. 2004.
- Nussbaum Martha y Amartya Sen. La calidad de vida. FCE. México. 1996.
- _____ Las mujeres y el desarrollo humano. Herder. Barcelona. 2002.
- Obregón, Carlos. Teorías del desarrollo económico. Pensamiento Universitario Iberoamericano. México. 2008.
- Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. COLMEX. México. 1998.
- Piketty, Thomas. El capital en el siglo XXI. FCE. México. 2012.
- Ramos, Ana Luz. Distribución del ingreso y sector informal en las principales ciudades del estado de Oaxaca. UABJO. México. 2007.
- Ramírez López, Heladio. VI Informe de gobierno. Oaxaca. 1992.
- Ríos, Luz. Tesis: estímulos fiscales para el sector agropecuario (con enfoque a políticas de desarrollo internacional). Facultad de derecho. UNAM. 2012.
- Romero Frizzi, Ma. De los Ángeles et. al. Oaxaca: historia breve. Colmex. México. 2011.

- Salinas de Gortari, Carlos. México: un paso difícil a la modernidad. Plaza & Janes. Barcelona. 2000.
- Ruiz Ortiz, Ulises. VI informe de gobierno. Oaxaca. 2010.
- Sartori, Giovanni. La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros. Taurus. España. 2001.
- Semo, Enrique (coord.). Historia económica de México. Tomo V y VI. Océano-UNAM. México. 2004.
- Stiglitz Joseph et, al. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Francia. 2009.
- Sen Amartya. Bienestar, justicia y mercado. Paidós. España. 1997.
- _____ Development as freedom. Alfred A. Knopf Inc. EEUU. 1999.
- _____ Sobre ética y economía. Alianza editorial. España. 1989.
- _____ Inequality reexamined. Oxford University Press Inc. EEUU. 1992.
- _____ Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press. Gran Bretaña. 1981.
- _____ "The Ends and Means of Sustainability". *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 14. No. 1. 2013.
- Reina, Leticia. Historia de la cuestión agraria en Oaxaca: de las reformas borbónicas a las leyes de Reforma. Juan Pablos Ed. UABJO. México. 1988.
- Smith, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. 2ª ed. 19ª reimp. FCE. México. 2014.
- Tello, Carlos. Estado y desarrollo económico. México 1920-2006. 2ª ed. 2ª reimp. FE-UNAM. México. 2011.
- _____ La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014. FE-UNAM. México. 2014.
- Vásquez Colmenares, Pedro. Informes de gobierno: 1982 y 1983. Oaxaca
- Villoro, Luis. Estado plural, pluralidad de culturas. Paidós-unam. México. 1998
- Williamson, John. Latin American adjustment: how much has happened? Institute for International Economics. EEUU. 1990.
- _____ The progress of Policy Reform in Latin America. Institute for International Economics. Num. 28. January. Washington D.C. EEUU. 1990.
- Zermeño, Felipe. Lecciones de desarrollo económico. Plaza y Valdés. México. 2004

Zolla, Carlos y Emiliano, Zolla. Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas. 2ª ed. UNAM. México. 2010.

Documentos de instituciones públicas y privadas.

Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2015.

Anuario estadístico y geográfico de Oaxaca. Años: 1996, 2001, 2006, 2013 y 2015.

CIEDD. Boletín: entorno económico, febrero 2015. Oaxaca. 2015.

Fundación BBVA Bancomer, A.C. Anuario de migración y remesas. México. 2015.

IMCO. Las reformas y los estados la responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales. México. 2014.

INEGI. *Estadísticas históricas de México*. 2009 y 2014.

_____. *Censo General de Población y Vivienda*. México. 1940-2010.

LIX Legislatura Cámara de Diputados. *Informes presidenciales: Carlos Salinas de Gortari*. México. 2006.

Métrica de la transparencia 2014. Anexo 1-III. CIDE-COMAIP.

Planes Nacionales de Desarrollo: 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018.

Planes Estatales de desarrollo: 1986-1992, 1992-1998 y 2011-2016.

PNUD. Human Development Report. EEUU. 1990 y 2014.

_____. El Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015: Avance continuo, diferencias persistentes. México. 2015.

_____. Los indicadores de desarrollo humano y género en México: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr igualdad. México. 2014.

Presidencia de la República. Sexto y segundo informe de gobierno. México. 2000 y 2014.

Servicio Geológico Mexicano. Panorama minero del estado de Oaxaca. México. 2014

SHCP. Criterios generales de política económica. México. 2007 y 2012.

Páginas electrónicas

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>

<https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/>

<https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/>

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#ComoReportan>;

<http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>

www.ift.org.mx.

<http://www.styde.oaxaca.gob.mx/node/16>

<http://www.economia.gob.mx/comunidadnegocios/competitividadnormatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>,

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

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>

<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/nucleos-agrarios>

<http://www.derechoshumanosoaxaca.org/recomendaciones.php>

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>