

COSTA



“Diagnóstico, análisis y propuestas de mejora del sistema de enlaces para la conectividad terrestre intra e interregional, así como la accesibilidad al equipamiento, infraestructura de apoyo a la producción y atractivos turísticos de la región Costa de Oaxaca.”

INDICE

PRIMERA PARTE

MARCO REFERENCIA SOBRE ESTUDIOS HISTÓRICOS Y TEMAS DE PLANEACIÓN EN LA REGION COSTA

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO.	5
1.1 Planeación Y Políticas Públicas	5
1.2 Estado, Agentes Económico-Sociales, Desarrollo Económico-Social y Marco Jurídico.	9
1.3 El Ordenamiento Territorial y el Espacio Económico como Fundamento de la Planeación.	11
1.4 El Concepto de da Planeación Regional Identificable en los Planes y Programas.	12
1.5 Breve Bosquejo de la Planeación en México (1930-Presente).....	17
2. DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE OAXACA, 1970-2015: PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL ESTADO DE OAXACA.	27
2.1 Antecedentes: El Plan Oaxaca.	27
2.2 Programa de Desarrollo Económico y Social para el Estado de Oaxaca, 1968-1974.	30
2.3 Plan Integral de Desarrollo 1977-1982.....	34
2.4 Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986	35
2.6 Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992.	41
2.7 Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.	44
2.8 Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004.	48
2.9 Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010	53
2.10 Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016	56

3. LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO PARA LA REGIÓN COSTA DE OAXACA (ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE CARRETERO 15) (1970-PRESENTE).....	64
3.1 Introducción	64
3.2 Antecedentes	65
3.3 Objetivos de los Diversos Planes y Programas de Desarrollo	66
3.4 Estrategias	69
3.5 Alineamiento a los Planes Nacionales o Sectoriales de Desarrollo.....	75
3.6 Actividades Económicas y Proyectos Detonadores.....	76
3.7 Disposiciones Institucionales y Participación de los Diversos Agentes en la Implementación de los Planes y Programas.....	78
3.8 Convergencia con otras Regiones del Estado o del País.	80
3.9 Continuidad con Planes y Programas Previos.	84

SEGUNDA PARTE

ALINEAMIENTO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL.	86
1. ALINEAMIENTO DEL ESTUDIO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL Y PROGRAMAS RELACIONADOS	86

TERCERA PARTE

ACCESIBILIDAD AL EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS DE LA REGIÓN COSTA DE OAXACA ...	92
1. Introducción.....	92
2. Antecedentes.....	93
2.1 Delimitación del universo de trabajo	94
2.2 Metodología para la evaluación del estado físico de los caminos rurales. 95	
2.3 Metodología para el análisis de accesibilidad a servicios y equipamiento y de conectividad de la red de enlaces carreteros.....	96
3. Resultados de Análisis del Estado Físico, Accesibilidad y Conectividad de Caminos Rurales	98
3.1 Interpretación de resultados del estado físico del camino	98

3.2 Interpretación de resultados de análisis de accesibilidad a servicios y equipamiento, y de conectividad.....	118
3.3 Balance	133
4. CONCLUSIONES	135
5. BIBLIOGRAFÍA	137

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO¹.

1.1 Planeación Y Políticas Públicas

En México, el concepto de planeación y planificación han estado íntimamente imbricados a la hora de analizar la interacción del Estado con la economía nacional. La planeación ha sido definida como la acción y efecto de planear o trazar un plan; y al concepto de planificación se le define como la acción y efecto de planificar, o como el “Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado...” (Real Academia Española). La planeación puede así hacer referencia a la teoría de las organizaciones, y la planificación situarse en una perspectiva más integral que implica un proceso de toma de decisiones, en el cual se anticipan y se predeterminan las acciones implicando en ello los planes y la ejecución de los mismos.

Con relación al ámbito gubernamental la planeación se considera como “la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; en establecer el marco normativo dentro del cual se han de efectuar sus operaciones; en formular planes, programas y proyectos; y en identificar las medidas, estrategias y recursos necesarios para cumplirlos.” (Chapoy Bonifaz, 2003: 2).

La planificación por su lado se concibe como “un proceso integral

¹ Agradecemos la colaboración del Dr. Cuauhtémoc Calderón Villarreal, investigador del Colegio de la Frontera Norte, quien redactó el presente apartado.

destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico y social de un país, para lo cual ha de partirse de un plan general de desarrollo que constituya el marco normativo de la gestión administrativa en el que se señalen los objetivos del crecimiento, y se precisen las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse para alcanzar –con el apoyo de la programación y presupuestación- los objetivos previstos” (Chapoy Bonifaz, 2003: 2).

De hecho como señala Chapoy Bonifaz (2003: 2) “En el derecho mexicano, planificación y planeación se involucran en un mismo concepto: el de planeación...” donde este concepto se corresponde más bien a la naturaleza de la planificación.

Asimilados así el concepto de planeación y planificación, la planeación se define como “un concepto sistémico que comprende la elaboración y la realización de un plan central que abarca a un conjunto de multiagentes económicos.” (Bénard, 1990: 1101).

El análisis teórico de la planeación se apoya sobre hipótesis fundamentales que se sustentan en la teoría neoclásica, a partir de la cual el plan de todo agente económico se concibe como un “conjunto coherente de objetivos y de instrumentos puestos en marcha por dicho agente para satisfacer de la mejor manera sus preferencias a partir de los recursos que el dispone” (Bénard, 1990: 1101-1102). Ya que de acuerdo a la teoría neoclásica se “supone que todos los agentes económicos (consumidores, productores, *Estado*, Políticos...) tienen un comportamiento económico racional, de manera que cada uno decide, maximizar su función objetivo bajo la restricción de recursos de los que él dispone (Bénard, 1990: 1102).

En este sentido los agentes económicos están enfocados a actuar bajo el “criterio de eficacia económica consistente a minimizar el costo de su acción propia. La extensión más inmediata del criterio de eficacia económica del nivel individual al nivel colectivo (social) es obtenida por el concepto de óptimo paretiano. Si las satisfacciones individuales de los miembros de una sociedad son el fundamento único del bienestar de éste, este criterio nos dice que, por una distribución inicial dada de las riquezas, el estado económico mejor (lo máximo de bienestar) es alcanzado una vez que no se puede más acrecentar la satisfacción de ningún individuo sin reducir la de al menos algún otro”. (Jean Bénard,

1990:p.1102, 1103). Sin embargo, en el seno de “toda colectividad, hay otro tanto de óptimos paretianos que de distribuciones iniciales posibles de riquezas” por lo que en ese contexto se presenta un “problema de equidad que (...) no es resuelto (en el marco del libre mercado).”. (Bénard, 1990:1103)

Así el criterio de equidad conduce, de acuerdo a la orientación normativa que prevalezca, a políticas redistributivas muy diversas. Es en este contexto que se da la acción del Estado como un planificador, ejerciendo acciones que orienten el crecimiento y el desarrollo económico. Concebido el Estado como un agente económico racional, éste actuará maximizando su propia función objetivo bajo restricción de los recursos físicos disponibles y también con los instrumentos de política económica con las que cuente. La función objetivo del Estado no es susceptible de ser formalizada, pero ésta se encuentra plasmada dentro de sus planes (Bénard, 1990: 1104), lo que hará factible establecer políticas de crecimiento y desarrollo cuantificables.

Con la intervención del Estado como agente planificador que fomenta el crecimiento económico y que busca influir de manera estratégica sobre el desarrollo nacional, la función objetivo de la planeación tratará de que las preferencias individuales de los agentes individuales y el centro planificador converjan, a fin de maximizar la satisfacción de los individuos, y alcanzar una distribución equitativa de los ingresos bajo diferentes restricciones.

La planeación instrumentada por el Estado puede abarcar un espectro muy amplio que va desde una planeación o planificación de tipo imperativa con plena rectoría de la actividad económica por el Estado, hasta una acción de tipo indicativa donde la organización jerárquica es mínima, y sus objetivos no son legalmente obligatorios para el sector privado. La planificación de tipo indicativa, para el caso de una economía de mercado es muy flexible y busca, mediante la coordinación de la información y las acciones del Estado y los agentes privados, modificar o fortalecer el curso del desarrollo de la economía.

La planeación de tipo indicativa generalmente se plasma en un plan nacional de desarrollo que contempla los lineamientos estratégicos para contribuir a alcanzar el bienestar y la equidad. A partir de este plan se rigen todos los programas de la administración pública, como los institucionales, sectoriales y regionales, y se orientan los programas estatales y regionales. En el marco de un

Estado federado, la planeación puede ser centralizada o descentralizada, y de acuerdo al tiempo de ejecución pueden ser de largo, mediano y corto plazo.

La planeación en tanto que proceso mediante el cual el Estado pretende contribuir a que se alcance el máximo bienestar económico y social, el cual no se puede lograr mediante el mercado, se auxilia fundamentalmente de políticas económicas que juegan un papel en la redistribución, una vez que la igualdad de oportunidades no está asegurada inicialmente.

“La política económica se define como un conjunto de decisiones (...) llevada a cabo por los poderes públicos, contemplando la ayuda de diversos instrumentos para alcanzar objetivos a fin de orientar la economía en un sentido deseable...”. La política económica puede ser instrumentada por el Estado a nivel nacional, pero también en un esquema descentralizado puede ser instrumentada por los Estados federales. Asimismo, de acuerdo a los objetivos que se fije puede ser de naturaleza coyuntural o estructural. La política económica se aplica en diversos ámbitos relacionados con la actividad productiva como es en materia de empleo, política industrial, estabilidad de precios, comercio exterior, el crecimiento económico, etc.

En sentido amplio la política económica incluye la política social. A partir de la década de los noventas los principales objetivos de la política económica y social se han concentrado en políticas sectoriales, más que en una coordinación macroeconómica. Dentro del ámbito sectorial estaría incluida la agenda de políticas sociales. Se establecen así prioridades de política económica, y en general de políticas públicas. La política económica o políticas públicas — macroeconómica, sectorial o social—, pueden resumirse en que buscan propiciar y elevar el bienestar social de manera sostenible en un marco de democracia. (Hurtado, 2006: 56).

Las políticas públicas han sido definidas de muy diversas maneras, pero en general pueden considerarse como un programa de acción coordinado e impulsado por instituciones y administraciones públicas para una situación estructural o coyuntural determinada, a fin de lograr un conjunto predeterminado de objetivos. Estos objetivos pueden abarcar desde el ámbito económico, social como el cultural, y darse a nivel general o sectorialmente.

Las políticas públicas se han considerado también como un

Conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública. (Aguilar Astorga y Lima Facio: 2009).

La relación entre la planeación y las políticas públicas es directa, en la medida que la planeación gubernamental contempla la formulación de las políticas públicas, sustentadas en el plan de gobierno. La planeación constituye un pilar de gestión, de gran utilidad para el diseño de políticas públicas integradas y sustentables.

1.2 Estado, Agentes Económico-Sociales, Desarrollo Económico-Social y Marco Jurídico.

El Estado históricamente ha tenido una función en la actividad económica y social de las naciones, sin embargo el grado de su intervención en la economía ha sido objeto de una amplia discusión desde el nacimiento mismo de la ciencia económica. No obstante los diversos debates teóricos, a partir de las experiencias que se han dado en la historia de las naciones, el papel del Estado se ha mantenido como indispensable para asegurar el funcionamiento competitivo de los mercados, mejorar la productividad de los servicios públicos y encabezar la lucha contra la pobreza, así como contribuir en la aceleración del crecimiento y del desarrollo. Esto ha quedado evidenciado desde el momento que en el marco del libre mercado el problema de equidad en el sentido del óptimo paretiano no ha sido resuelto para el conjunto de la sociedad (Bénard, 1990). En el plano económico, el Estado puede ser definido también como la administración pública que produce bienes o servicios públicos y que de acuerdo al grado de desarrollo

económico de un país puede ser sustituto y complemento de la iniciativa privada.

La intervención económica y social del Estado se despliega, de acuerdo a R. Musgrave (1959), a partir de tres funciones sustantivas: la función de asignación de recursos productivos, para favorecer la inversión mediante las deducciones fiscales y la inversión pública, entre otras medidas, así como favorecer también el desarrollo equilibrado de las regiones o el territorio mediante un mejor distribución de la población y de las actividades (*aménagement* en francés); la función de redistribución del ingreso, donde el Estado debe actuar sobre la distribución del ingreso para lograr una distribución más equitativa; y la función de estabilización, en la que el Estado debe asegurar un crecimiento equilibrado que mediante políticas económicas coyunturales conduzcan hacia el pleno empleo.

En la medida que el Estado contribuya a generar las condiciones que posibiliten un crecimiento sostenido que genere empleo, se mejorarán las condiciones de vida, lo que contribuirá a que se alcance el objetivo de un desarrollo social integral. Ya que mientras que el crecimiento aparece como un fenómeno económico, el desarrollo se concibe como un proceso integrado de expansión de las libertades sustanciales en correlación las unas con las otras. Estructuras por naturaleza diversas juegan así un papel central en el proceso de desarrollo sean estas económicas y financieras, políticas, sociales o institucionales. (Sen, 2000).

El desarrollo consiste así en un proceso que articula las transformaciones en todos los ámbitos de la vida de una sociedad que implica cambios positivos que conllevan un mejoramiento de las condiciones generales de vida más allá del simple aumento en el nivel de vida. Las políticas públicas que emanan de los Planes de Desarrollo constituyen la vía para este proceso. Estas se conducen de acuerdo a una estrategia integral en la que se fijan los grandes objetivos y los ejes de acción, para favorecer el crecimiento y el empleo.

Asimismo, la acción del Estado debe desplegarse en el marco del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública. Las reglas jurídicas influyen las actividades económicas puesto que determinan los comportamientos autorizados y los derechos y obligaciones que con ello se relacionan, de allí que todo el proceso de planeación deba acompañarse de un marco jurídico adecuado para alcanzar los objetivos del crecimiento, pero también

deben garantizar los objetivos del desarrollo. De acuerdo con Amartya Sen (2000),

el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos. El crecimiento del PNB o de la renta personal constituye un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad, pero “Las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos).

1.3 El Ordenamiento Territorial y el Espacio Económico como Fundamento de la Planeación.

Tradicionalmente la Planeación puede concurrir en dos errores, a saber:

- Conllevar a una centralización excesiva de las actividades económicas y la población en términos territoriales, que tiende a acentuar las disparidades y desequilibrios territoriales;
- Promover una concepción vertical de la planeación y de políticas públicas y económicas como se dio en las primeras formas de planificación (Plan Monet en Europa); que organizaban sus actividades alrededor de las grandes ramas de producción ignorando de manera excesiva la dimensión espacial de los problemas derivados del desarrollo económico y social. Donde se ignoraba la noción del territorio.

De modo que la noción de territorio es central para llevar a cabo una planeación que promueva de manera eficiente el desarrollo económico y social de un país o una región. La base de toda planeación la constituye el territorio y a su vez éste (o grado de integración económica) es el fundamento para el desarrollo del mercado.

El territorio se define como la forma espacial que toma la integración económica. Por lo que existirán tantos territorios como grados de integración. Además la unidad de los territorios va a estar garantizada por las vías de comunicación que en ella existen. La identidad de los territorios está definida por la densidad de vías de comunicación que existen en ellas, cuanto más vías de comunicación existan en su interior, éste está más integrado en términos económicos, de modo que

garantiza de manera más eficiente los intercambio de bienes, servicios y el emplazamiento y florecimiento de las actividades económicas en un territorio determinado de acuerdo con su perfil de especialización inicial.

De modo que sobre la base del territorio el Estado debe de desarrollar una planificación basada en el ordenamiento del territorio, proceso que conlleva a la descentralización y especialización de las políticas económicas y públicas, cuyo objetivo sea la distribución espacial equilibrada de las actividades económicas en un territorio determinado a fin de garantizar un nivel mayor de integración económica. De acuerdo con Caudius-Petit (1950) “el ordenamiento territorial es la búsqueda de (...) una mejor distribución de los hombres en función de los recursos naturales y las actividades económicas”, por ello en este contexto la planificación deberá de ser un ejercicio de jerarquización espacial de los objetivos, para asignar de manera más eficiente los recursos públicos. En ese sentido, el objetivo prioritario será el de asignar una amplia gama de recursos para el desarrollo de las vías de comunicación de un territorio o región, para garantizar la conectividad de los flujos económicos y el desarrollo de las actividades económicas y el alcance de los servicios sociales a las poblaciones que en ellas habitan. Para realizar este ejercicio se requiere contar con un sistema estatal de información geográfica a partir del cual se pueda planear de manera eficiente la asignación eficiente de los recursos públicos y la promoción también de la inversión privada y de capital en aquellos territorios donde el capital es escaso. Con ello, la acción del Estado impulsará programas o planes de inversión pública, que sean la base para el impulso de la inversión privada.

1.4 El Concepto de da Planeación Regional Identificable en los Planes y Programas.

Durante toda la etapa de crecimiento sostenido, desarrollo estabilizador, y desarrollo compartido, el Estado estaba enfocado a recomponer, construir y desarrollar la infraestructura económica necesaria en gran parte del territorio nacional para propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social, la acción del Estado estaba altamente centralizada, la toma de decisiones y planeación de las actividades se diseñaban centralizadamente. En este sentido, la política y la planeación de desarrollo regional, se daba a través de las políticas territoriales que se instrumentaban, donde la toma de decisiones continuaba altamente

centralizada.

Cabe destacar que aun antes de la vida institucional contemporánea del país, se dieron esfuerzos en desarrollar e interconectar las regiones económicas más dinámicas del territorio nacional mediante la construcción de infraestructura así como en la modernización de la superestructura. Y es a partir de la estabilización institucional que este proceso se intensificó mediante las políticas territoriales que se llevaron a cabo. Se realizó una amplia obra en materia de infraestructura de gran utilidad para la vertebración de regiones y la ampliación de los mercados internos. En gran medida el desarrollo regional trató de articularse con el desarrollo de una amplia infraestructura en materia de construcción de caminos, presas hidroeléctricas, distritos de riego, fábricas, obras de asistencia social (escuelas, hospitales, plantas potabilizadoras de agua) (García, 2010).

Se inició así “un periodo de aplicación de políticas públicas de impacto territorial aislado y en el cual el eje dinámico estaría dado por la creciente participación gubernamental en la construcción de infraestructura de vital importancia como la conformación del sistema carretero nacional, la expansión del sistema eléctrico, el sistema de ductos para la distribución de hidrocarburos, obras de irrigación de gran magnitud, la multiplicación de las telecomunicaciones, así como el impulso a la siderurgia, a la industria azucarera y a la producción de fertilizantes, como industrias básicas para el desarrollo del país” (García, 2010:107)

Sin embargo, no es sino hasta el período institucional más reciente, con el nuevo modelo económico liberal que habría de instrumentarse a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, que se siguió una estrategia de desconcentración y descentralización de funciones, recursos y acciones de la federación en materia de planeación regional, este proceso se irá consolidando en los sucesivos sexenios, lo que quedó plasmado en los planes y programas a través de políticas de planeación regional. Es a partir de este período que mediante disposiciones constitucionales, se considera de manera más sistemática el proceso de regionalización en los planes y programas aunque a un nivel sumamente agregado ya que todas las metas son a nivel de regiones y, en una escala más pequeña, a nivel de municipios. La regionalización en la planeación en este sentido ha sido permanente en todos los programas a partir de la década de los ochentas.

En 1982 Miguel de la Madrid anunció reformas a la Constitución, como una parte del proyecto de descentralización. A través de la Ley de Planeación se promovió que cada estado tuviera su Plan de Desarrollo, y un convenio de coordinación en armonía con el Plan Nacional; la planeación fue llevada también a escala municipal. En su aspecto político, administrativo y económico se le dio mayor competencia de decisión y autonomía a los municipios. La reforma elevó a rango constitucional el Sistema de Convenios Únicos de Desarrollo, por medio de estos convenios, el gobierno federal planea, regula y conduce la transferencia de recursos financieros a los estados y a los municipios. Se autoriza a los estados a realizar funciones, diseñar y ejecutar obras y prestar servicios públicos de competencia federal. Simultáneamente a la promoción de estas reformas a la Constitución, el gobierno organizó, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), una Subsecretaría de Desarrollo Regional. “La reforma descrita descentraliza y consolida al municipio libre mediante su fortalecimiento económico. También se descentraliza a partir de la transferencia de la prestación de servicios de la federación a los gobiernos locales, como es el caso de la educación y la salud” (De la Madrid, 1982).

El concepto de planeación regional ha estado más presente en los últimos cinco Planes de Desarrollo Nacional de los diferentes gobiernos. Bajo el gobierno de Carlos Salinas se da continuidad al fortalecimiento de la planeación regional tratando de que mediante las políticas de desarrollo regional y urbano, se integren las acciones de gobierno armonizando las estrategias de desarrollo de las entidades federativas con las de la Federación. Destaca el objetivo de la consolidación del municipio el cual ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), lo que se busca es promover una participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional. Se pretende fortalecer las actividades de programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, para lo que se da énfasis a la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se contempla la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación con los sectores social y privado (Roque, 1993). Se pretende también perfeccionar los instrumentos fundamentales de la planeación regional: Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, y el Convenio Único de Desarrollo (CUD). Se crean Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, considerados como mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación- Estado-Municipio.

El CUD es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, que busca consolidarse como instrumento fundamental de la planeación regional y de descentralización de decisiones. Uno de los objetivos es adecuarse a las necesidades particulares de cada entidad federativa, para específicamente atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo (Gobierno de la República, 1989).

Con el gobierno de Ernesto Zedillo la descentralización se concibe en el marco de un “nuevo federalismo” en el que la integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos. Por lo que en el llamado nuevo federalismo también se reconoce y promueve al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales. De esta manera, en el PND se propone ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental así como en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente (Gobierno de la República, 1995).

Con el gobierno de Vicente Fox la planeación regional es considerada como un proceso de interacción que debe ir de los estados hacia la región y de ésta a la Federación, y viceversa. La planeación regional se concibe como unidades de base, estas unidades las constituyen las mesorregiones, que se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura. A través de estas mesorregiones se busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre las entidades y la Federación (Gobierno de la República, 2011).

En el PND del gobierno de Felipe Calderón se da importancia a la diferenciación de los programas del Gobierno Federal por regiones, fundamentalmente para promover la integración de cadenas productivas locales y regionales y establecer clusters regionales (Secretaría de Economía, 2008). Asimismo en el PND se considera que la estrategia regional es importante para afrontar los problemas de empleo y bienestar, por lo que se considera promover la competitividad en cada región atendiendo a la vocación de cada una de ellas para explotar su potencial, de manera que se aprovechen sus ventajas competitivas. Se hace hincapié así en considerar la dimensión espacial y las

características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del gobierno de Enrique Peña Nieto la planeación regional se elabora también de acuerdo a las diferentes capacidades productivas de las entidades federativas del país, se considera que las diferencias en el ingreso y el bienestar tienen un componente geográfico, de esta manera se hace una distinción de las regiones de acuerdo a sus índices de productividad y otros problemas derivados de la carencia de infraestructura que inhibe la participación de las empresas en los mercados internacionales. A partir de esta distinción se derivan tres grandes programas regionales de desarrollo: el Programa Regional de Desarrollo del Norte, el Programa Regional de Desarrollo de Centro y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste (PND 2013-2018).

Es así como la planeación regional ha estado presente en los PND, donde los objetivos y metas se especifican a nivel de municipios y regiones, y en los dos últimos sexenios se ha caracterizado por comenzar a integrar las capacidades productivas en el proceso de definición de las regiones. Sin embargo las metas aún no se sitúan en el espacio temporalmente en cada municipio y región. De manera que todas las actividades económicas que se contemplen realizar, se especifiquen de manera acorde a su contexto espacio temporal.

El territorio debe considerarse en su sentido económico, por ello cada acción para lograr una meta en la célula regional más pequeña del territorio nacional, como lo es el municipio, se debe formular de manera integral, es decir, una obra debe contextualizarse en la zona específica donde ha sido asignada, de manera que su operación y funcionalidad se garantice totalmente. Esto requiere que para cada obra u acción se considere prioritariamente el entorno espacial donde habrá de desarrollarse o implantarse, lo que permitirá considerar el grado de viabilidad de la misma y la necesidad de los factores complementarios a su funcionalidad. Este es el caso de considerar como un elemento básico y esencial la red de medios de comunicación y de transporte (carreteras, puentes, vías de ferrocarril y todos los medios de transporte) necesarios para el cumplimiento de cada meta municipal y/o regional.

Como señala Francisco García M. (2010) “largo ha sido el trayecto en la implementación de políticas públicas para dirigir el desenvolvimiento de un

determinado sector económico o social, para detonar el desarrollo regional a través del impulso de una actividad clave de la economía o bien para alcanzar la convergencia de las diferentes regiones de la República Mexicana”, y en la medida que se avance en la adecuación de las políticas territoriales con las metas específicas, las políticas públicas garantizarán su efectividad.

1.5 Breve Bosquejo de la Planeación en México (1930- Presente)

El primer marco legal para la acción coordinada y encauzada de las actividades del Estado a través de sus dependencias gubernamentales, se dio en 1930 con la promulgación de la “Ley sobre Planeación General de la República” por el presidente Pascual Ortiz Rubio. El primer Plan sexenal fue instrumentado por Lázaro Cárdenas del Río en 1934. Y es hasta 1983, con Miguel de la Madrid, que se abroga la ley anterior y se expide la Ley de Planeación, elevando la planeación a rango constitucional en el artículo 26 de la Constitución.

En la Ley de Planeación se define a la Planeación Nacional del Desarrollo (PND) como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país. (CEFP, 2007). Mediante esta ley se definen los órganos competentes, “los productos que se deben generar en el proceso de planeación y las responsabilidades, considerando un ámbito nacional y regional, una cobertura integral y sectorial y un horizonte del corto y mediano plazo” (Roque, 1993a). En ella se señala que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, y que la planeación tiene un carácter democrático, dado el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice una consulta, “previa a la elaboración del plan, entre los *sectores sociales* para que estos emitan sus comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales para que sean incluidas en el PND” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007: 18). Bajo esta nueva ley se elaboró, en 1983, el primer “Plan Nacional Desarrollo”.

Desde sus inicios los planes o acciones de los gobiernos se han ceñido a los períodos sexenales, los cuales pueden agruparse de acuerdo a los distintos

modelos de desarrollo económico y social que caracterizaron al país: crecimiento, desarrollo estabilizador, desarrollo compartido y la del liberalismo económico.

En la etapa de crecimiento sostenido con inflación (1934-1952), la actividad industrial registró un vigoroso crecimiento. Es un período de crecimiento hacia afuera, basado en el dinamismo del sector primario. La política de incentivos y la política proteccionista que se instrumentó en este período proporcionaron los medios para alentar el crecimiento económico, la consolidación del mercado interno y la inserción de México en la economía mundial. Este período comprende tres planes sexenales:

El primer plan sexenal que se elaboró para el período 1934 a 1940, lo instrumentó el presidente Lázaro Cárdenas, este consistió en una guía general de política económica de carácter nacionalista, con la que se da el inicio a un régimen progresivo de economía dirigida, en la que no señalaba prioridades, metas o plazos, ni los medios financieros para alcanzar sus objetivos. Se plantea la intervención estatal en los sectores prioritarios de la economía (Tamayo, 1988). El rasgo característico de todo el plan fue una reestructuración económica y social profunda con alcances de largo plazo, en las que el Estado se haría cargo de la gestión directa de los bienes y servicios públicos estratégicos y de seguridad nacional para promover el crecimiento, así como de la atención de los problemas económicos y sociales. La cuestión agraria, la educación, la nacionalización de los recursos en manos extranjeras, el control de precios, la protección del mercado interno y el desarrollo de la industria nacional constituían una prioridad (Solís, 1980: 22). En el marco de la política económica nacionalista el gobierno nacionalizó los derechos del subsuelo y reguló las actividades comerciales y productivas asociadas con estas actividades. (Solís, 1980: 21).

El Plan sexenal de 1941-1946 con Manuel Ávila Camacho, aunque también con planteamientos de carácter genérico, su relevancia radica en sus concepciones sobre los propósitos y objetivos del gobierno y sobre la política económica que se pretendía llevar a cabo (Tamayo, 1988: 641). El plan reflejó el lineamiento de mantener la soberanía sobre los recursos del subsuelo y fortalecer a la empresa perteneciente a los nacionales con un apoyo decidido a la actividad industrial. Continuó contemplando al Estado como impulsor de la transformación de la economía nacional, aunque concebida como apoyo y complemento a la actividad privada (Petricioli, 1988: 849). En ese marco se dio continuidad a la

política de sustitución de importaciones, el control de precios y la protección aduanera. (Solís, 1980: 37).

Durante el período 1947- 1952 de la presidencia de Miguel Alemán Valdez, aunque no se elaboró ningún plan organizado de política económica nacional, el presidente en la práctica estaba actuando con directrices estratégicas con respecto a la economía nacional, expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y en 1948 creó la Comisión Nacional de Inversiones, con el propósito de examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía presentar al presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas. En esencia se continuó dando la estrecha colaboración entre el Estado y el sector privado, y se procuró la consolidación de la empresa pública como instrumento de política económica del Estado para favorecer el desarrollo económico nacional. En la práctica el objetivo consistía en seguir favoreciendo la formación de un aparato industrial eficiente que sustituyera importaciones, para lo cual se fortalecieron los mecanismos arancelarios y aduaneros para proteger a la industria nacional, aunque en este marco también se favoreció a la inversión extranjera para su contribución al crecimiento industrial (Petrioli, 1988:850).

Durante el período de crecimiento sostenido sin inflación o desarrollo estabilizador (1952-1970) el crecimiento se logró con estabilidad de los precios internos; en este período se insertan también tres planes o rutas de acción sexenales:

Durante el período 1952-1958, con el presidente Adolfo Ruiz Cortines, no se elaboró tampoco un plan nacional con diversidad de objetivos, pero se dio un paso estratégico con la creación de la comisión de inversiones que funcionó directamente bajo la jefatura del Presidente de la República, y preparó por primera vez en México un Plan Nacional de Inversiones que tenía atribuciones mayores como planear el gasto público, programar inversiones de los organismos y empresas públicas y, en general, coordinar la gestión del gobierno federal con el sector paraestatal (Petrioli, 1988:851). El plan tenía como objetivo lograr un incremento de la producción, financiar la inversión sin incurrir en déficit, conseguir mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión, y canalizar los recursos financieros hacia los sectores más requeridos de fondos o hacia la resolución de los mayores problemas económicos. (Solís, 1980: 52).

En el período 1958-1964 bajo el gobierno de Adolfo López Mateos se instrumentó el Programa de Política Económica Nacional, que “presentaba los lineamientos de la política macroeconómica y de las políticas sectoriales para las principales actividades económicas” (Ortiz Mena, 1998:41-42).

El plan subrayaba la necesidad de articular las metas con los instrumentos y los medios de acción para poder lograr los objetivos de: aumentar el ingreso nacional, acelerar el proceso de industrialización y diversificar las actividades productivas, priorizar a las industrias básicas, establecer una mejor coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de crédito para ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionarias y coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad cambiaria (Ortiz Mena, 1998:41-42). Se buscaba fortalecer al sector energético nacionalizado. En materia industrial los objetivos eran “sustituir importaciones, mejorar el uso de los recursos productivos del país, propiciar un desarrollo regional equilibrado y expandir el mercado interno” (Ortiz Mena, 1998:44).

La planeación fue de gran importancia y se institucionalizó durante este sexenio. Asimismo, se integró la Comisión Intersecretarial, por las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, para la elaboración del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 en concordancia con los acuerdos de Punta del Este de 1961, para acceder al programa Alianza para el Progreso, cooperación interamericana que facilitaría el crédito externo (Ortiz Mena, 1998). El Plan proponía un conjunto de decisiones acerca del monto de la inversión pública y privada y de otras variables importantes para la determinación del nivel de actividad económica y reorientar la política de desarrollo (Solís, 1980: 71).

En el sexenio 1966-1970, El Programa de Desarrollo Económico y Social que se implementó con Gustavo Díaz Ordaz, mantenía los principios de estabilidad y crecimiento económico del período anterior. El objetivo de este programa era continuar con un alto nivel de crecimiento, fortalecer el mercado interno, incrementar la sustitución de importaciones y mejorar la distribución del ingreso. Se promovió el desarrollo económico con estabilidad monetaria y se fomentó la colaboración del sector privado para lograr las metas de mejorar las condiciones de vida de la población mediante programas controlados por el gobierno (Solís, 1980: 86). El programa buscaba introducir los procedimientos para que la administración pública contribuyera a la aceleración del desarrollo, en particular el del sector agropecuario, y el impulso a la industrialización (Ortiz Mena, 1998:100).

Durante la etapa de desarrollo compartido (1970 a 1982) los planes y programas que se instrumentaron, en el marco de una economía mixta, estaban basados en políticas de gestión de la demanda y con un mayor activismo estatal, donde el Estado, que mantenía la rectoría directa de sectores productivos, instrumentó una política fiscal expansiva financiada con mayor ahorro externo y recursos provenientes de la exportación petrolera (Cordera y Ayala, 1993:256), esta etapa abarca dos planes sexenales:

Durante el período 1970-1976 con Luis Echeverría, para contrarrestar las deficiencias en materia de redistribución del ingreso y la disminución en el ritmo de crecimiento económico, se implementó un modelo económico denominado de “desarrollo compartido”, cuyas metas generales de política económica y social fueron anunciadas el 1º de diciembre de 1970. Para que pudiese tener éxito este modelo y poder cumplir sus metas, se propuso aplicar previamente una política de “consolidación” para superar los problemas heredados del sexenio anterior, la cual consistía en una reforma tributaria, y una política fiscal y monetaria restrictiva (Tello, 1979:48). El objetivo del modelo de desarrollo compartido era procurar el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza con la finalidad de equilibrar tanto el desarrollo social como el económico. Para abatir el desempleo y la pobreza se buscaba reanimar la actividad económica y darle una mejor reorientación a través de la inversión directa del estado. Siguiendo la misma política de apoyar la sustitución de importaciones se mantuvo el incremento de los aranceles a la importación para proteger la producción interna e incentivar la inversión en la industria de bienes de capital. La inversión extranjera se consideró como complementaria y en asociación al capital nacional (Tello, 1979: 58). Los objetivos del plan eran reducir los desequilibrios en los sectores agrícola, comercial e industrial, maximizar el uso de los recursos naturales en el proceso productivo y propiciar así el crecimiento económico.

Durante el sexenio 1976-1982 con José López Portillo se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual modificó las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia para transformarla en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que habría de coordinar el manejo del gasto del sector público federal, y que tendría la encomienda de elaborar los Planes Nacionales de Desarrollo. “Otra innovación relevante fue la promulgación... de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, donde se estableció como técnica presupuestaria el presupuesto por programas; con ello se

institucionalizó el proceso de planeación y presupuestación” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007: 8) . El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del sexenio establecía tres fases: una fase de recuperación de 2 años, otra de consolidación de 2 años, y otra de crecimiento de 2 años.

La reforma económica llamada “Alianza para la producción” serviría para el funcionamiento del aparato productivo; la reforma administrativa, aplicada en el sector público, permitiría agilizar los trámites, de manera que no existiera duplicidad en las funciones; y la reforma política, complementaria a las dos anteriores. En abril de 1980 se publicó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

A partir de la grave crisis financiera de 1982, que se interpretó como la expresión del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, se inició la etapa del liberalismo económico (1983 al presente), el cual significó un cambio radical de estrategia de desarrollo económico. Los planes nacionales de desarrollo, habrían de contener de manera precisa las medidas de política económica, los objetivos y las metas que habrían de conducir a la economía por esta nueva vía. El período inició con la aplicación de una política que privilegió el ajuste y el corto plazo, cuyo objetivo era abatir la inflación mediante la depresión de la demanda interna y el ajuste del tipo de cambio. Estas medidas implicaban un ajuste del sector público, y condujo a cambios estructurales que implicaron una redefinición del papel del Estado “en el marco de la economía mixta de mercado” donde este sólo orientaría las señales del mercado buscando coincidencia entre: los objetivos, los costos y los beneficios del sector privado con los del sector social (Cordera, 1993:260), acompañado de un proceso paulatino de privatización sistemática de los sectores productivos y de servicios con intervención estatal. Este proceso se vio reforzado en 1986 con la liberalización de la economía, mediante la apertura estructural comercial que se dio con el ingreso de México al GATT y que se continuó con el TLCAN (Serra Puche, 2015) y todos los tratados bilaterales o multilaterales más que se han firmado hasta la fecha. Esta etapa comprende seis planes sexenales:

Durante el período 1983-1988 con Miguel de la Madrid, se aplicó el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se inscribió en la Ley de Planeación, asimismo se elaboraron planes sectoriales y se promovieron leyes locales de planeación, para que cada estado tuviera su Plan de Desarrollo, y un convenio de coordinación en armonía con el Plan Nacional; la planeación fue llevada también a

escala municipal. El PND dado a conocer en mayo de 1983, en gran medida se ciñó a las condiciones requeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que a finales de 1982 el gobierno había firmado la carta de intención en que se comprometía a adoptar un programa de ajuste compatible con los lineamientos del FMI, que fundamentalmente consistía en políticas fiscales y monetarias restrictivas.

El PND que se echó a andar en 1983 perseguía cuatro objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Su meta inmediata era: combatir la inflación y proteger el empleo y la planta productiva. En el aspecto económico el plan distinguió entre los problemas de índole estructural y los de coyuntura o corto plazo. (De la Madrid, Lajous Vargas, 2004). El PND estuvo precedido por el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), programa de emergencia de corto plazo para estabilizar la economía inmediatamente después de la crisis de 1982.

En julio de 1986 mediante una nueva carta de intención al FMI, el gobierno mexicano presentó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que se proponía seguir para enfrentar la nueva crisis económica (De la Madrid, Lajous Vargas, 2004). Las medidas de cambio estructural se profundizaron con la adhesión de México, en julio de 1986, al GATT. Para poder lograr los objetivos del nuevo plan, representantes de todos los sectores de la sociedad firmaron un Pacto de Solidaridad Económica (PSE), cuyo programa contemplaba una primera etapa en la que se buscaría corregir los desequilibrios existentes del sistema de precios de la economía y una segunda en que se acordaría, entre todos los sectores, los incrementos graduales de los precios a fin de combatir la inflación (Guillén Romo, 1990: 107-110). Siguiendo a esto se aplicó una estrategia de largo plazo denominada de cambio estructural promovida por el Banco Mundial mediante la cual se buscaba “reorientar la planta industrial” con “el objetivo de lograr una producción eficiente y competitiva a nivel internacional. Dicha estrategia contiene en sus elementos más importantes: la apertura comercial, tipos de cambio realistas, fijación de precios correctos, reformas al patrón de gasto público, mayor flexibilidad en los salarios, mayores estímulos a la inversión extranjera” (Guillén Romo, 1990:112).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se fijó como estrategia principal la modernización de la economía, teniendo como objetivo la recuperación económica, mejores condiciones de vida, y una mayor y mejor inserción de México en el mundo. Este plan fue complementado en 1992 con el llamado ideario o programa del liberalismo social, concebido como la vía para promover las transformaciones en el país, donde vinculaba nociones de libertad, justicia, democracia y soberanía, y a partir del cual el gobierno “procedió a la reforma del Estado, a la negociación de acuerdos comerciales, la reforma del campo y la educativa, la defensa de los derechos humanos y de las libertades religiosas, la privatización y la desregulación. Asimismo, como parte esencial del proyecto contenido en ese ideario, el gobierno promovió iniciativas sociales independientes, sobre todo a través del programa de Solidaridad” (Salinas de Gortari, 309-310). Bajo la doctrina del liberalismo social se redefinió el concepto de Estado y se puso énfasis en disminuir fuertemente su presencia en todos los ámbitos de la sociedad. Las reformas implicaron la descentralización de las decisiones y la desconcentración geográfica, y como punto central de estas reformas de reestructuración fue el TLC (Salinas de Gortari, 287, 300, 309). Durante este sexenio, en 1992, el Ejecutivo federal también hizo modificaciones en materia de planeación, modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública desapareciendo la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones asumió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una de ellas fue la de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 con Ernesto Zedillo, estaba estructurado de acuerdo a los lineamientos de la ley de planeación, con objetivos, metas y estrategias claramente definidas, constaba de cinco apartados: soberanía, Estado de derecho, desarrollo democrático, desarrollo social, crecimiento económico. Su propósito era lograr un crecimiento vigoroso, alcanzar el bienestar para todos, una democracia plena, y la generación de recursos para atender los rezagos y procurar la equidad y la justicia. El eje de la estrategia enunciado en el Plan para alcanzar estos objetivos se centraba en el fortalecimiento de la relación de México con el exterior, su inserción en el mundo globalizado y el impulso del libre comercio y las relaciones multilaterales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de Vicente Fox constaba de cinco partes: México: hacia un despegue acelerado, el poder ejecutivo federal, área de desarrollo social y humano, área de crecimiento con calidad y área de

orden y respeto. Su propósito era lograr para el 2025, una población con alta calidad de vida, un desarrollo sano y con igualdad de oportunidades con apego al Estado de derecho. Para lo cual en el Plan se fijaban objetivos centrados en el saneamiento de las finanzas públicas, elevar la competitividad, mejorar el bienestar y particularmente fortalecer la educación. La estrategia fundamental se desglosaba en tres frentes y a partir de tres comisiones: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, y orden y respeto. Buscando con ello la articulación de todas las áreas de la administración pública federal.

El Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012 de Felipe Calderón, fijaba su perspectiva también en un plazo más largo, para el 2030, año en el que México podría ofrecer un patrimonio seguro a las familias, ser una economía competitiva con desarrollo sustentable y democrático. El plan se sustenta en cinco ejes de política pública, que requiere acciones transversales en aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales: Estado de Derecho y seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sustentabilidad ambiental; Democracia efectiva y política exterior responsable. Sus objetivos se centran en garantizar la democracia y la seguridad, reducir la pobreza extrema y la desigualdad económica social y cultural, alcanzar el crecimiento, tener una economía competitiva y aprovechar la globalización. A estos objetivos se corresponden las estrategias que se centran fundamentalmente en el desarrollo humano sustentable, fortalecimiento de la comunidad familiar, la protección de los derechos de propiedad y en el plano económico se reafirma la estrategia de fomentar las condiciones de competencia económica y libre concurrencia, combatir a los monopolios, y mejorar la productividad laboral y de la economía nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 de Enrique Peña Nieto se propone como objetivo general llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio, para lo cual enuncia tres estrategias transversales: democratizar la productividad, consolidar un gobierno cercano y moderno, así como incorporar la perspectiva de género; con el fin de alcanzar cinco metas nacionales: la paz, la inclusión, la educación de calidad, la prosperidad y la responsabilidad global. El plan enfatiza la necesidad de terminar con las barreras regulatorias existentes, ya que para garantizar la alta productividad “las empresas e individuos deben tener pleno acceso a insumos estratégicos, tales como financiamiento, energía y las telecomunicaciones. Cuando existen problemas de acceso a estos insumos, con

calidad y precios competitivos, se limita el desarrollo ya que se incrementan los costos de operación y se reduce la inversión en proyectos productivos”. Y se enfatiza que México debe continuar su estrategia de libre comercio con el resto del mundo. “Se incluye por primera vez dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, indicadores que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento”. (PND 2013-2018).

2. DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE OAXACA, 1970-2015: PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL ESTADO DE OAXACA.

2.1 Antecedentes: El Plan Oaxaca.

La planeación como instrumento del gobierno de Oaxaca encuentra sus antecedentes cercanos en el conocido como “Plan Oaxaca”. Este instrumento, oficialmente denominado “Estudios de los recursos del Estado de Oaxaca”, fue resultado de un convenio suscrito el 21 de junio entre el gobierno de México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial), y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La Secretaría del Patrimonio Nacional actuaría como organismo estatal colaborador por parte del gobierno mexicano, con la cooperación de otras dependencias de los gobiernos federal y del estado de Oaxaca. Por parte del Fondo Especial, la FAO actuaría como organismo internacional ejecutor.

La finalidad del proyecto radicaba en la realización de una evaluación de los recursos existentes y aquellos de explotación potencial, así como formular recomendaciones sobre los objetivos y metas del desarrollo del Estado. De la misma manera elaboraría recomendaciones de proyectos y planes de inversiones para el aprovechamiento de los recursos identificados con miras a lograr el desarrollo de la entidad (Plan Oaxaca, 1968: 1).

En la primera etapa, se realizó la recopilación de información sobre recursos humanos y naturales del estado así como la relativa a sus condiciones económicas y sociales. Con dicha información se caracterizó el desarrollo

socioeconómico de la entidad y se evaluó la necesidad de desarrollar investigaciones adicionales para cada campo de actividad.

La segunda etapa se orientaría al análisis en profundidad, mediante investigaciones de campo y de gabinete, de los aspectos humanos, físicos, económicos y financieros más relevantes del estado, con la finalidad de precisar el conocimiento sobre las necesidades y las posibilidades de desarrollo de Oaxaca. Ello sería posible merced a la apreciación global y coordinada de los recursos existentes y los potenciales. Al concluir la segunda fase se elaboraría un informe final que, una vez aprobado por la FAO y el Fondo Especial, sería presentado oficialmente a los gobiernos federal y estatal.

En su tercera y última etapa deberían formularse recomendaciones sobre los objetivos y metas a alcanzar en un eventual programa general de desarrollo del Estado, acorde con la política nacional de desarrollo e inversiones. También se formularían proyectos de utilización de los recursos de la entidad, con la definición de zonas prioritarias, y se sugerirían medidas que contribuyeran al éxito del programa de desarrollo, los mecanismos institucionales adecuados para garantizar su ejecución, así como los medios de coordinación entre dependencias que propiciaran el logro de los objetivos de desarrollo planteados (Plan Oaxaca, 1968: 3).

Sin embargo, pese a los ambiciosos planteamientos del Plan, sólo se logró la primera etapa, la de evaluación de los recursos naturales, que se realizó entre noviembre de 1966 y octubre de 1968.

En los dos años de trabajo se identificaron obstáculos al desarrollo y necesidades primordiales de la población. Para algunas áreas específicas se formularon proyectos concretos de inversión, de corto, mediano y largo plazo.

Para la evaluación de los recursos y los propósitos del proyecto se definieron los siguientes campos de estudio:

- a) Programación general del desarrollo del Estado.
- b) Desarrollo Agrícola.
- c) Desarrollo social.
- d) Desarrollo industrial.
- e) Desarrollo minero.
- f) Desarrollo de las artesanías.

- g) Desarrollo del turismo.
- h) Desarrollo de la infraestructura económica y social.

Los estudios revelaron el notable atraso de la producción agrícola, con una agricultura de monocultivo y orientada fundamentalmente al autoconsumo. La actividad ganadera se encontraba en condiciones semejantes de atraso, con escasos niveles productivos.

En el ámbito industrial, la escasez de materias primas no agrícolas y de fuentes de energía naturales de cierta importancia se reflejaba en un bajo nivel de desarrollo. Por tales razones, las posibilidades de desarrollo industrial se hacían depender de la minería y de las materias primas de origen agropecuario o forestal. Los proyectos de inversión que entonces se sugirieron reflejaban este énfasis, ya que se orientaban al establecimiento de industrias de transformación de productos agrícolas y forestales.

La reducida productividad de la economía oaxaqueña se atribuyó a los limitados recursos naturales disponibles en la entidad así como a su dispersión en áreas aisladas. La distribución de la población en gran cantidad de localidades y en distintos grupos socioculturales se consideró como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo (Plan Oaxaca, 1968: 119).

Como resultado de la evaluación de los recursos y el diagnóstico inicial de las necesidades y posibilidades del desarrollo socioeconómico, se propusieron cursos de acción agrupados en tres grandes rubros:

- a) Programas generales de desarrollo que contenían lineamientos fundamentales de las medidas conducentes al aprovechamiento de los recursos existentes.
- b) Proyectos específicos de inversiones, con la descripción de aspectos concretos de fomento de las actividades productivas.
- c) Recomendaciones generales, que indicaban líneas preliminares de futuros programas. (Plan Oaxaca, 1968: 172).

Para cada uno de los campos definidos para la realización del estudio se definieron líneas generales programáticas, proyectos de inversión y recomendaciones, atendiendo tanto a las condiciones de cada uno de ellos como a

las posibilidades futuras de aprovechamiento. Sin embargo, programas, proyectos y recomendaciones fueron formulados de manera aislada, sin considerar las relaciones entre ellos, con la excepción de los proyectos de desarrollo industrial, vinculados al fomento de la producción agrícola en la medida en que la mayoría de dichos proyectos implicaban la transformación de productos agrícolas.

2.2 Programa de Desarrollo Económico y Social para el Estado de Oaxaca, 1968-1974.

Sin embargo, como quedó expuesto, no llegaron a desarrollarse las dos últimas etapas del proyecto, previstas inicialmente. No obstante, como un producto del esfuerzo que implicó la evaluación de los recursos del estado, se formuló el Programa de Desarrollo Económico y Social para el Estado de Oaxaca, 1968-1974. En él se propusieron acciones de desarrollo socioeconómico, tratando de mejorar los niveles de vida de la población mediante su integración a la economía del país (Martínez, 2010).

El Programa intentaba fomentar el aumento de la producción agropecuaria mediante el aprovechamiento de la infraestructura existente. Por vez primera en la entidad, se definieron polos de desarrollo en poblaciones, atendiendo a sus características y ubicación regional. Para llevar a cabo las acciones planteadas, se definió un Programa de Acción a Corto Plazo, para los años 1969 y 1970, y uno de Mediano Plazo, para el período 1969-1974, con la propuesta de acciones en las regiones de mayor potencial económico (Martínez, 2010).

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODEO).

En estas circunstancias, en 1971 se creó por decreto presidencial en el estado de Yucatán el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODEO), como un órgano que promovía la coordinación de los sectores público y privado para lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos de dicha entidad (Narváez, s/d: 191).

Sobre la base de este antecedente, el 20 de marzo de 1972 se crea en Oaxaca el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico, con semejantes funciones de coordinación que el establecido anteriormente en Yucatán, e

integrado con representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas, Educación Pública, de la Presidencia, de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, el de Turismo, así como de Nacional Financiera, S.A. Se definía además la participación del gobierno del estado y se proponía la invitación a participar en el organismo a representantes de los sectores campesino, obrero, pecuario, comercial, industrial y profesional del estado de Oaxaca. La coordinación del organismo recaía en el representante de la Secretaría de la Presidencia (Diario Oficial de la Federación, 1972).

Entre las funciones que se atribuyeron al Comité se encontraban las siguientes: la propuesta de medidas de planeación y fomento económico para el desarrollo de la entidad; la promoción y encauzamiento de la actividad de todos los sectores para acelerar el desarrollo socioeconómico del estado mediante acciones de fomento a la capacitación de recursos humanos y de impulso al empleo rural y urbano; propiciar el aprovechamiento de los recursos de la entidad y su transformación industrial y comercialización, así como alentar el establecimiento de empresas agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales, turísticas y de servicios (Diario Oficial de la Federación, 1972).

Con la creación en 1975 de COPRODEOS en 11 entidades de la República, se modificó la estructura y atribuciones de los existentes con anterioridad. Entre los cambios más relevantes se encontraban los siguientes:

- 1) La presidencia de los Comités recaía en los gobernadores de los Estados.
- 2) El representante de la Secretaría de la Presidencia fungiría como coordinador en cada uno de los Comités.
- 3) Los gobernadores definirían qué funcionarios de mayor jerarquía del gobierno federal formarían parte de los Comités.
- 4) Los funcionarios estatales que integrarían los Comités serían designados por los gobernadores.
- 5) Los gobernadores invitarían a integrar los Comités a representantes de actividades económicas en la entidad.
- 6) Los ayuntamientos decidirían libremente su participación en los Comités.

- 7) Se creó un Secretariado Técnico integrado por personal de la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia, que residiría de forma permanente en las entidades federativas.
- 8) Los Comités tendrían la facultad de formular la propuesta de inversión, coordinando asimismo la programación de la inversión pública federal en las entidades.
- 9) Se estableció la coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (Diario Oficial de la Federación, 1975)

Llama la atención la presencia en estos organismos, así como la importancia que en los esfuerzos de planeación tanto a nivel federal como en las entidades, tenía la Secretaría de la Presidencia. Al respecto, vale la pena señalar que dicha dependencia fue creada en 1958, absorbiendo la hasta entonces existente Comisión de Inversiones. La tarea que se le adscribió fue la de planear y vigilar los gastos de capital público, como base para realizar posteriormente tareas de planeación general. Sin embargo, el desequilibrio político que generó su creación entre las dependencias oficiales determinó su fracaso como entidad planificadora global. En la práctica, no solo no logró encauzar los planes de inversión sino que no alcanzó a dominar su campo de acción. En ciertos casos ni siquiera logró hacerse de la información más indispensable para su funcionamiento (Proel, 1973: 31).

Posteriormente, en 1976 se ampliaron las funciones de los COPRODEs, otorgándoles atribuciones materia de desarrollo urbano, como resultado de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos. De manera concomitante, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional cambió su denominación a Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

En marzo de 1977 se modificó nuevamente la estructura y funciones de los COPRODEs, que pasaron a integrarse de la siguiente manera: el Gobernador de la entidad como presidente del Comité; un Coordinador designado por el mismo gobernador; un Secretario técnico que sería el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto; los funcionarios federales de mayor jerarquía en la entidad; los funcionarios estatales designados por el Gobernador; los ayuntamientos que decidieran participar; representantes de los sectores social y privado. El gobernador del estado podría invitar a los senadores y diputados

federales y locales (Narváez, s/d: 194).

Creación del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

En febrero de 1981 el gobierno federal y los gobiernos estatales suscribieron el Convenio Único de Coordinación, mediante el cual se acordó el procedimiento para sustituir los COPRODEs por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). Para el 15 de marzo de 1981 estaban ya creados los 31 COPLADE del país, mediante decretos de los gobiernos estatales.

Los COPLADE se definen como organismos descentralizados de los gobiernos estatales para la promoción y apoyo en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, en concordancia con los correspondientes en el plano federal. Participan también en los procesos de planeación, programación, evaluación e información y en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. Como parte del Sistema Nacional de Planeación deben participar en la instrumentación de los programas del sector público (Narváez, s/d: 194).

De acuerdo con el decreto de creación, los COPLADE se integraron de la siguiente forma:

- a) El gobernador del estado como presidente;
- b) Un coordinador general nombrado por el ejecutivo estatal;
- c) Un secretario técnico que será el delegado regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- d) Los titulares de las dependencias estatales designados por el gobernador;
- e) Los titulares de dependencias y entidades de la administración pública federal que actúen en el estado;
- f) Los titulares de comisiones que realicen acciones relacionadas con el desarrollo socioeconómico de la entidad y en las que participen representantes de los sectores público, privado y social;
- g) Representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos;
- h) Sociedades cooperativas y representantes empresariales en la entidad, y que estén registrados ante instituciones de educación superior y centros de investigación en el estado;
- i) Senadores y diputados federales y locales; y

- j) Presidentes municipales, a invitación que formule el gobernador del estado.

La estructura orgánica de los COPLADEs incluía los siguientes órganos:

- a) Asamblea Plenaria;
- b) Consejo Permanente;
- c) Subcomités sectoriales, regionales y especiales;
- d) Comités de Planeación para el Desarrollo Regional;
- e) Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal;
- f) Grupo técnico de apoyo que depende del coordinador del Comité (Narváez, s/d: 195)

Pese a la integración formal de diversos representantes de la sociedad, la realidad es que en la mayoría de los casos la participación real en los Comités se limitó a las dependencias gubernamentales, por lo que la integración efectiva de los representantes de los sectores privado y social ha sido sumamente escasa, si no es que nula, así como de los presidentes municipales y diputados y senadores.

2.3 Plan Integral de Desarrollo 1977-1982.

Para 1976 se inaugura la administración de José López Portillo como presidente de la República. Su propuesta de gobierno se estructuró en un Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que se proponía lograr un desarrollo integral, consolidar la independencia nacional, crear empleos productivos y adecuadamente remunerados, y en términos generales arribar a mayores niveles de bienestar social y un desarrollo geográficamente equilibrado (García, 2010: 113). Se planteó un proyecto reformista en los ámbitos de la política, la economía y la administración pública. En este contexto se creó en 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto como el organismo de la planeación gubernamental.

En un entorno caracterizado por el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos en el país y los altos precios de los hidrocarburos a nivel mundial, se diseñaron una gran cantidad de proyectos de crecimiento que pretendían superar la crisis económica heredada de la administración anterior, y el deterioro del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Para todos los sectores económicos se presentó un programa que pretendía impulsar

su desarrollo. Para ordenar los esfuerzos en tal sentido, se empezó a hablar de un Sistema Nacional de Planeación que pretendía involucrar a todos los sectores de la sociedad relacionados con la toma de decisiones (García, 2010: 113).

A partir de estos esfuerzos aislados de planeación a nivel nacional, en 1980 se presentó una tentativa de organización global de las acciones con el propósito de definir a corto, mediano y largo plazo los cursos de acción más adecuados. Dicha tentativa se materializó en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En este contexto, en Oaxaca se definió un Plan Integral de Desarrollo 1977-1982, con el propósito fundamental de organizar el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del sector primario, activar el desarrollo tradicional, transformando su base económica para impulsarlos a un sector agropecuario diversificado, moderno y vinculado con el sector industrial. El gasto público y las inversiones federales apoyarían la instrumentación del Plan, en torno a la estructura institucional federal y estatal y en cierta medida en instituciones educativas y organizaciones privadas (Martínez, 2010).

2.4 Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986

Para la elaboración del Plan se realizaron, durante la campaña del entonces candidato a gobernador Pedro Vásquez Colmenares, reuniones de trabajo sectoriales, encuentros con sectores productivos, encuestas municipales y al análisis de las peticiones de todo tipo que fueron recibidas. Con dicha información se delinearon los objetivos que debían lograrse a partir de la determinación de las necesidades sociales. Tras concluir la campaña electoral, el equipo de técnicos del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI se encargó de formular el Plan en coordinación con técnicos de las distintas dependencias federales y estatales. Los programas sectoriales para el periodo 1980-1986 fueron elaborados por las dependencias federales y posteriormente incorporados al Plan y presentados de manera ordenada y coherente.

Vale la pena señalar que durante la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982) se puso en marcha un sistema nacional de planeación a través de la Reforma Administrativa que sectorizó la administración pública. Se

creó la Secretaría de Programación y Presupuesto como encargada del nivel nacional y global de la planeación. Se definieron como cabezas de sector al resto de Secretarías y Departamentos de Estado y a su alrededor se agruparon las distintas entidades paraestatales.

En términos generales, el Plan se proponía lograr que el papel de la entidad en la economía nacional correspondiera a su lugar en cuanto a extensión territorial y población. Para tal propósito se definieron como aspiraciones el incremento de la producción de bienes y servicios, la generación de empleos e ingresos públicos y el acceso a mejores niveles de vida.

En su texto se afirma que para la formulación del Plan se incluyeron esfuerzos anteriores de planeación, como las dos versiones del Plan Estatal de Desarrollo elaboradas en 1976 por el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico de Oaxaca (COPRODEO), y en 1979 por la Delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el Programa de Desarrollo elaborado en 1969 por Nacional Financiera. Se afirma también haber incorporado los hallazgos del estudio para evaluar los recursos de la entidad (Plan Oaxaca). (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1980: 13)

El objetivo básico del Plan era lograr la INTEGRACIÓN política, económica, social y cultural de Oaxaca. Un total de 20 políticas pretendían dar contenido a esos propósitos de integración en los distintos ámbitos.

En su estructura formal, el Plan consta de cuatro partes:

- a) Aspectos de filosofía política, del marco nacional de planeación y de la nueva estructura administrativa del gobierno estatal.
- b) Diagnóstico socioeconómico de la entidad, tanto global como regionales y sectoriales.
- c) Política económica y social
- d) Objetivos, metas y estrategias sectoriales.

En términos de filosofía política se hace una descripción de los principios institucionales y jurídicos que organizan el sistema político nacional, su modelo constitucional y la economía nacional, la que se define como mixta, en la que interactúan los sectores público, social y privado. Define también el Plan Estatal de Desarrollo como un ejercicio para reorientar el proceso de desarrollo,

conteniendo acciones relacionadas directamente con los principios filosófico-políticos que sustentan los principios constitucionales. En los aspectos del Sistema Nacional de Planeación, el nivel global y sectorial de planeación se concretó en planes sectoriales y un Plan Global de Desarrollo que los integró y dio congruencia. Como estos programas y el Plan cubrieron los niveles sectorial y global de la Planeación, los Planes estatales se concibieron como planes regionales dentro del Sistema. Por ello, a nivel local el Plan Estatal de Desarrollo era global e incluyó dos vertientes: una sectorial y una subregional.

Con la vertiente sectorial se esperaba reforzar la planeación de las obras y servicios regionales así como apoyar las actividades de cada sector. En la vertiente subregional se esperaba dar respuesta a las necesidades expresadas por los habitantes. Posteriormente se elaborarían programas sectoriales y regionales.

Respecto a la administración pública estatal, para hacer congruente la estructura administrativa con los nuevos mecanismos de planeación económica y social, así como para racionalizar y optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, el Plan anunciaba la presentación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Oaxaca ante la Legislatura Local.

En otro apartado, el Plan ofrece diagnósticos socioeconómicos de la entidad, en términos globales, regionales y sectoriales. Al final de los análisis correspondientes a cada una de las 8 regiones geoeconómicas en que se divide el Estado, se enumeran los principales problemas relacionados con la producción y el bienestar social.

En términos generales, el análisis socioeconómico de Oaxaca muestra que ésta no constituye una unidad política y económica al mismo tiempo y que los indicadores de bienestar general de la población y su nivel de vida se encontraban entre los más bajos de todo el país. Aunque se valoraba altamente la dotación de recursos naturales con que cuenta la entidad, también se consideraban fenómenos como la propiedad comunal y ejidal como obstáculos al aprovechamiento de algunos de ellos, como los recursos turísticos, forestales y mineros.

El apartado correspondiente a la Política económica y social definía los

objetivos y lineamientos de acción política que harían posible alcanzarlos. Se concretaron en objetivos, estrategias y recursos.

En cuanto a los recursos para lograr los objetivos de la integración política, económica, social y cultural de la entidad, se consideraban las siguientes fuentes:

1.- Un incremento en términos reales de los ingresos públicos estatales a través de una mejor administración fiscal (sin que necesariamente se aumentaran las tasas impositivas) y una mayor participación en los impuestos federales y coordinados.

2.- El mayor aprovechamiento de los recursos financieros de que dispone el Gobierno federal, a través del incremento de la inversión pública federal, social y productiva. Se hacía de la inversión pública el principal instrumento para realizar las acciones previstas en los planes y programas. El incremento de la inversión federal se lograría mediante un uso intensivo y creciente de la inversión normal y los mecanismos programáticos como el PIDER, el COPLAMAR, LA MONTAÑA DE OAXACA y los programas estatales de inversión contenidos en el Convenio Único de Coordinación.

3.- Incrementar el ritmo de la inversión privada cuando menos duplicándola cada año, aprovechando entre otros los recursos captados por el sistema bancario, de cuyos saldos promedios existentes en aquel momento sólo se invertía en el estado el 45 %.

Finalmente, después de enumerar políticas en materia fiscal, financiera, participación de los sectores social y privado, empleo, nutrición, Sistema Alimentario Mexicano, agraria, ciencia y tecnología, grupos marginados y zonas deprimidas, vivienda y participación de la mujer, se consideraban en un último apartado las acciones concretas hacia donde debería dirigir sus actividades el sector público estatal. Los objetivos y metas se presentan organizados por sectores, así como las estrategias para alcanzarlas. Dichas estrategias se clasificaron en aquellas de corto plazo (para los años 81-82), mediano (años 83-84) y largo plazo (años 85-86). De acuerdo al grado de prioridad que se les atribuía, se organizaron las estrategias en una jerarquía de tres niveles, A, B y C. Los sectores en los que se presentan estrategias, objetivos y metas, eran: el agropecuario, asentamientos humanos, comercio, comunicaciones y transportes, educación, pesca, salud y seguridad social, y turismo.

2.5 Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986.

En 1984 se publicó una actualización al Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986, con la finalidad de alinearlo al Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Alta y Baja, 1984-1988, formulado por el gobierno federal.

El nuevo Plan se inscribió en el ámbito regional del Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo de la Región Sureste; fue además producto del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

El Plan contenía un enfoque regional vinculado a la realidad estatal, al tiempo que estableció compromisos para luchar contra la crisis y resolver los desequilibrios sectoriales que la ocasionaron. Para su instrumentación, se propuso el desarrollo del Plan en programas sectoriales y regionales específicos, con la determinación de inversiones concretas y niveles de responsabilidad.

En el Plan se reitera la aspiración a lograr la integración económica, política y cultural planteada en el Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986, así como la búsqueda de una sociedad democrática. En particular, resalta la propuesta de establecer las condiciones generales para una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento y el fortalecimiento de la vida democrática mediante el pleno respeto al pluralismo político, el total apego a la legalidad, y el fortalecimiento de las instituciones.

Para tal efecto se proponían una serie de acciones a realizar en el corto plazo, particularmente de apoyo y fortalecimiento de actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial y comercial, así como la consolidación de la infraestructura de comunicaciones y obras de beneficio social como la dotación de agua potable, servicios de salud y servicios educativos.

Como objetivos principales se definieron la elevación de la calidad de la vida de la población, el impulso al crecimiento económico del estado, y garantizar la participación de la población en las tareas del desarrollo.

Para la solución de los problemas económicos de la entidad, en el marco de una estrategia para el desarrollo del estado, se propusieron cuatro líneas de

acción estratégicas del gobierno estatal:

- a) Impulsar las actividades productivas del campo para hacer el desarrollo rural integral el eje de la economía oaxaqueña;
- b) Política de valorización de las potencialidades productivas y de recursos para diversificar el crecimiento económico de la entidad;
- c) Fortalecer la infraestructura de comunicaciones y transportes para vencer los obstáculos de incomunicación y aislamiento que impiden la integración de recursos y personas al desarrollo del Estado;
- d) Fomentar el desarrollo de los municipios para elevar los niveles de vida de su población e incorporarlos al desarrollo integral de la entidad. (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1984: 19)

Asimismo, junto a la integración económica de la entidad como propósito fundamental, se plantearon cuatro líneas de acción que harían factible la elevación del nivel de vida de los oaxaqueños:

- a) Impulsar la participación social de la población en el desarrollo;
- b) Promover la organización social para la producción, asegurando la satisfacción de las necesidades básicas de los productores del campo;
- c) Mejorar los sistemas de administración de justicia; y
- d) Defender y rescatar el patrimonio histórico-cultural de los grupos indígenas del estado. (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1984: 20)

Para dar cuerpo a esas líneas de acción generales, el Plan definió una serie de lineamientos de estrategia y líneas de acción en los rubros de desarrollo social y cultural, y desarrollo económico.

Finalmente, con relación a la ejecución del Plan se estableció que las acciones concretas, prioridades, responsabilidades, metas y recursos se especificarían en el programa operativo anual. El programa jugaría así el papel de enlace entre la planeación y la programación-presupuestación anual.

La instrumentación y evaluación del Plan sería responsabilidad del Comité de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE). (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1984: 43)

2.6 Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992.

La coordinación de los esfuerzos que plantean los Planes de Desarrollo en su versión Nacional y la Estatal, resulta compleja en la medida en que existe un desfase de 4 años entre el inicio de ambas administraciones. Lo anterior resulta relevante si consideramos que una administración estatal se despliega en el marco de dos administraciones federales distintas, que pueden plantear modelos y programas de desarrollo diferentes. Más aún por el hecho de que, por la importancia de los rubros y los montos destinados por el gobierno federal, podía influirse en las estrategias de desarrollo implementadas a nivel estatal. Por ello, para tratar de establecer algún tipo de coordinación entre ambos niveles de la administración, hasta 1997 se suscribieron Convenios de Desarrollo Social, que desde 1998 fueron sustituidos con la creación del Ramo 33 (Pérez, 2005: 149).

La administración de Heladio Ramírez López (1986-1992) se desarrolló en el marco de dos Planes Nacionales de Desarrollo, el de Miguel de la Madrid (1983-1988), y el de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). El primero de ellos postuló la descentralización de la vida nacional en dos dimensiones: la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno, así como una mayor participación ciudadana en la definición de políticas y programas (Pérez, 2005: 150).

El instrumento para la coordinación de esfuerzos sería el Convenio Único de Desarrollo, el cual permitiría además la transferencia de recursos, programas y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales (Pérez, 2005: 150-151).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 planteó nuevas pautas de desarrollo para el país, destacando la revitalización del régimen federal, hacer efectiva la descentralización, así como lograr el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas. En la definición de los esfuerzos que harían posible lograr la descentralización y desconcentración de las actividades productivas, la consolidación del Municipio libre se convirtió en una condición indispensable, ya que se constituiría en eje del desarrollo. Finalmente, el fortalecimiento de la planeación y la programación locales, así como el perfeccionamiento de los instrumentos de la planeación regional (Comités de

Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional; Convenio Único de Desarrollo) se convertirían en el soporte de las estrategias de desarrollo regional y urbano (Pérez, 2005: 158).

Con estos antecedentes, para la elaboración del Plan de Desarrollo correspondiente a la administración gubernamental 1986-1992, se recurrió a la intervención popular. A través de la consulta popular, comunidades y ciudadanos, sectores sociales y productivos presentaron durante la campaña electoral opiniones, solicitudes, ideas, recomendaciones, soluciones (Gobierno Constitucional del Estado, 1987: 13).

La formulación del Plan estaba sustentada institucionalmente en la planeación nacional y se nutría de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los principios constitucionales del Federalismo. Incorporaba las estrategias regionales del Programa de Desarrollo de la Región Sur Sureste y del Programa de Desarrollo Rural de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja.

En el diagnóstico general aparece el concepto de la crisis económica, asociada a las presiones inflacionarias, inestabilidad cambiaria del peso, caída de las inversiones, disminución de la actividad productiva y comercial, así como escasez de crédito y elevadas tasas de desempleo. El Plan presentaba un fuerte cuestionamiento a las orientaciones económicas que se desplegaban en los niveles internacional y nacional, que tendían hacia el abandono del estado de su papel de intervención en la economía y la sociedad, así como a sus consecuencias en el ámbito social (Pérez, 2005: 153).

Por tal razón la tesis central que articula el documento es el combate a la desigualdad. Desigualdad que se manifestaba como falta de equidad económica entre las clases sociales, crecimiento desigual de las regiones, y relaciones inequitativas entre las entidades federativas.

Para avanzar en el combate a la desigualdad se formularon como grandes objetivos el logro de la Justicia, la Democracia y la Soberanía. El desarrollo se conceptualizaba desde una perspectiva integral y debía reflejarse en relaciones sociales de igualdad entre los oaxaqueños (Martínez, 2009).

Las prioridades definidas en el ejercicio de consulta a la población durante la campaña electoral fueron organizadas en diez estrategias centrales que, a su

vez, fueron traducidas en líneas de acción para las ocho regiones geoeconómicas del Estado.

Las estrategias centrales fueron las siguientes:

1. Abasto popular eficiente.
2. Tenencia de la Tierra y Organización Campesina
3. Justicia y seguridad para todos
4. Bienestar social integral
5. Respeto a las Etnias e Integración de la Cultura Oaxaqueña
6. Desarrollo Regional e Integración Territorial
7. Despliegue Industrial y Comercial
8. Consolidación del turismo
9. Revolución Municipal para el Desarrollo
10. Eficiencia y Coordinación Administrativa

Entre los aspectos más sobresalientes de los planteados en las estrategias centrales se encuentran el fomento a la producción para garantizar el abasto de productos básicos; el impulso a la resolución de los expedientes agrarios existentes y la resolución de los conflictos por límites de tierras; el acceso igualitario a la impartición de justicia mediante la modernización de los sistemas y procedimientos de administración de justicia así como la revisión de la legislación vigente, en particular en materia civil y penal; el mejoramiento de los servicios de autotransporte y la ampliación y mejoramiento de la red de caminos y carreteras en la entidad; el logro de una industria integrada al interior y competitiva al exterior; la consolidación de los centros turísticos existentes y la creación de nuevos atractivos que permitieran fortalecer el papel estratégico de la industria del turismo en el desarrollo de la entidad; el fortalecimiento de la autonomía municipal y la participación democrática, y la reorientación de la administración pública estatal para un aprovechamiento racional de los recursos existentes.

El Plan reconocía el valor de la organización social de los pueblos oaxaqueños y proponía el fortalecimiento de los mecanismos de participación y trabajo colectivo como el Tequio. Asimismo, postulaba la necesidad de garantizar el respeto y la promoción del patrimonio cultural y étnico de los oaxaqueños para facilitar la creación en todos sus niveles y formas de expresión. En este sentido, propuso la reorganización del sector cultural de la administración pública estatal en un Instituto Oaxaqueños de las Culturas, así como la elaboración de iniciativas

de Ley para la protección, conservación y desarrollo del patrimonio cultural, el establecimiento del Instituto Oaxaqueño de las Lenguas, la instalación de centros culturales y comunitarios, la creación de la radiodifusora cultural de Oaxaca, reestructuración y ampliación de la cobertura de la televisión oaxaqueña y la creación de escuelas regionales de música, entre otros.

En términos generales, el Plan de Desarrollo definía como meta el bienestar social integral, el cual se lograría como resultado de la acción coordinada del Estado en áreas de la salud y la asistencia social, la educación, el deporte, la recreación, el desarrollo urbano, la vivienda y la ecología.

En el aspecto regional, tres estrategias se aplicaban de manera general en todo el estado, las cuales eran Justicia y Seguridad para todos, Revolución Municipal en el Desarrollo, Eficiencia y Coordinación Administrativa, y siete se especifican en cada una de las regiones.

2.7 Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.

El Plan Estatal de Desarrollo se formuló dos años después de que había sido presentado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Su objetivo central fue definido como lograr la incorporación del estado al progreso nacional, así como la superación de las desigualdades existentes entre Oaxaca y las demás regiones del país, cuestión que compartía con el propósito definido por la administración estatal anterior.

El Plan se dividió en cinco secciones: diagnóstico, objetivos, estrategias, acuerdos estatales, y la descripción del Sistema Estatal de Planeación. El documento estaba articulado por dos premisas fundamentales que pretendían organizar los esfuerzos para lograr el desarrollo: la equidad y la eficiencia. La primera era definida como la justicia y la igualdad en todas las acciones de gobierno, y la segunda como el mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Sin embargo, se añadían otras cuatro consistentes en: a) La coordinación sectorial y la interinstitucional; b) La promoción del desarrollo equilibrado y una mayor integración; c) El reconocimiento del carácter pluriétnico, predominantemente indígena, de la sociedad oaxaqueña, y d) la definición de los compromisos que competían al gobierno así como la convocatoria a los diversos sectores sociales

(Gobierno del estado de Oaxaca, 1993: 8-11).

Por otra parte, se advierte en el Plan un cambio de discurso frente a la política económica del gobierno federal, sustituyendo la crítica formulada por la administración estatal anterior, por un lenguaje que destacaba los logros de dicha política (Pérez, 2005: 160).

En el aspecto político, además de continuar con el énfasis en el papel fundamental del municipio, cabe destacar el papel que se reconoció a las organizaciones de productores y empresarios del estado, planteándose la necesidad de su incorporación al proceso de planeación mediante su participación en los órganos de coordinación estatal (Pérez, 2005: 161)

En el indispensable diagnóstico de la situación estatal, el Plan Estatal de Desarrollo consideró que los logros obtenidos en materia económica en los últimos años no habían sido suficientes para superar obstáculos estructurales. Entre ellos se encontraba la preponderancia del sector primario en términos de la población dedicada a tales actividades. El desigual desarrollo del sector generaba efectos como desempleo y subempleo, y caída del ingreso, que a su vez producían la intensificación del flujo migratorio hacia el exterior de la entidad (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1993: 19-20).

Otro problema fundamental radicaba en la creación de infraestructura: en particular la escasez y malas condiciones físicas de las vías de comunicación existentes. Por otra parte, aunque el Programa Nacional de Solidaridad había permitido incrementar la infraestructura social, aún se requería ampliarla y diversificar su oferta.

Respecto al desarrollo regional, se daba cuenta de los notables contrastes en los niveles de desarrollo de las regiones del estado, con cuatro de ellas con mayor desarrollo (Papaloapan, Istmo, Costa y Valles Centrales), una en un nivel intermedio (Cañada), y otras tres con un menor desarrollo (Mixteca, Sierra Norte y Sierra Sur). Esta situación urgía a la adopción de medidas que impulsaran un desarrollo equilibrado, acorde a las características de cada región y promovieran su integración, a través de programas de desarrollo e instrumentación de proyectos estratégicos.

El Programa daba cuenta, sin embargo, de las dificultades para lograr tales

propósitos, en virtud de la debilidad de las finanzas públicas, derivada de su enorme dependencia de las aportaciones federales y de los recursos fiscales provenientes de impuestos federales. Por ello se requería una política de modernización y saneamiento de las finanzas estatales (Pérez, 2005: 163).

Para dar respuesta a los problemas identificados, el Plan propuso como base de actuación del gobierno estatal cinco grandes acuerdos:

- Acuerdo para la Modernización Política y de las funciones de Gobierno.
- Acuerdo Estatal para la ampliación de las Comunicaciones, Creación de la Infraestructura para el Desarrollo e Integración Territorial.
- Acuerdo Estatal para la Modernización de la Economía, el Desarrollo Regional y la Generación de Empleos.
- Acuerdo Estatal para el Bienestar Social y Reducción de la Pobreza Extrema.
- Acuerdo Estatal para la Modernización Educativa y el Fortalecimiento de las Identidades Culturales.

Cada uno de esos grandes Acuerdos daba cuerpo a lo que se definió como los cinco grandes objetivos de la administración gubernamental.

En términos políticos, el planteamiento de mejor gobierno, más justicia y más democracia se tradujo en la búsqueda de mejoramiento del marco normativo vigente y una mayor eficiencia de las instituciones. De la misma manera, postulaba la necesidad de construir un sistema de procuración e impartición de justicia capaz de garantizar la convivencia y la integración, así como de preservar la paz social, la seguridad e integridad de las personas y de sus bienes. También buscaba fomentar la participación de los oaxaqueños en la toma de decisiones del gobierno y de sus organizaciones (Gobierno del estado de Oaxaca, 1993: 36-37).

En el objetivo de mejorar las comunicaciones e infraestructura, su propósito se definió en torno a la exigencia de una perspectiva integral que, con base en las prioridades estratégicas de cada región del estado, permitiera aprovechar, ampliar, diversificar y modernizar la infraestructura, creando así las condiciones necesarias para incentivar las inversiones, dinamizar e integrar a los sectores y actividades productivas (Gobierno del estado de Oaxaca, 1993: 37).

La modernización económica tenía como objetivo usar adecuada y racionalmente los recursos naturales y humanos, aprovechar las ventajas comparativas, elevar los niveles de producción y productividad y generar más y mejores empleos en todas las regiones del estado.

Para reducir la pobreza y elevar los niveles de bienestar social, el Plan de Desarrollo definió como instrumento fundamental de las acciones de los tres niveles de gobierno al Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, también se planteó objetivos concretos en términos de mejoramiento del nivel de salud de la población, especialmente de los sectores rurales y urbanos más rezagados; ampliación de los servicios de asistencia social; creación de oportunidades para una vivienda digna y decorosa para las familias carentes de ella, y mejoramiento de la calidad de las viviendas existentes, dotándolas de la infraestructura básica necesaria. Buscaba también la promoción del desarrollo planificado de los centros de población, propiciando un crecimiento equilibrado; la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y concesionados; preservación y recuperación de los sistemas naturales y la riqueza biológica de la entidad. Otro aspecto relevante era la búsqueda por garantizar la igualdad de derechos de los pueblos indígenas, con pleno respeto a sus formas de organización, costumbres y tradiciones, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Finalmente, en términos de modernización educativa y fortalecimiento de las identidades culturales, el Plan reconocía el valor extraordinario de la herencia legada a los oaxaqueños por algunas de las civilizaciones más trascendentes de la humanidad. Por ello se propuso la preservación y enriquecimiento de las culturas oaxaqueñas que sustentan la particularidad y singularidad de la entidad frente a México y el mundo.

El Plan Estatal de Desarrollo definía de manera precisa los rasgos, procesos y vertientes que configuraron el Sistema Estatal de Planeación, en cuyo marco debían desplegarse las actividades de las dependencias públicas, organismos descentralizados, mecanismos de coordinación con instancias federales y municipales, así como de impulso a la participación y concertación con el sector privado y social. También definía los mecanismos de instrumentación, evaluación y control de la Planeación.

El Plan estipulaba también una vertiente sectorial y una regional de organización de las acciones gubernamentales. En concreto, consideraba al ámbito regional como el nivel que articularía al resto de los programas. Además, consideraba que allí la participación social tendría una gran concreción dándole, por lo tanto, un mayor dinamismo a este ámbito de concertación. En términos institucionales correspondía al Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE) un papel relevante en la coordinación y control y seguimiento de las acciones de planeación.

2.8 Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004.

A partir de la gran diversidad cultural, físico-geográfica, climática, en dotación de recursos naturales y niveles de desarrollo, en el Plan se propuso una agrupación de los municipios oaxaqueños en una regionalización socioeconómica que definió 75 microrregiones. En cada una de ellas se agruparon municipios que compartían algunos rasgos comunes y se seleccionó a una localidad como eje, la cual sería fortalecida como centro urbano dándole prioridad en la dotación de infraestructura y equipamiento urbano.

El Plan era sumamente ambicioso en materia de crecimiento económico, postulando una tasa de crecimiento entre 6.5 y 8% anual durante el período 1998-2004 en términos reales del Producto Interno Bruto. Tal meta de crecimiento implicaba duplicar la tasa de crecimiento anual de la economía mexicana, esperada para el mismo período y se traducía en que en un plazo de 10 años la entidad duplicaría su Producto Interno Bruto en un período de diez años (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998: 23).

El impulso a la economía debía traducirse en la creación de 30 mil empleos adicionales anuales en el período, que permitieran ofrecer oportunidades a la población que se incorporaría al mercado de trabajo.

En su diagnóstico de la situación económica de la entidad, el Plan da cuenta de la importancia de la agricultura por el número de población ocupada en ella. Sin embargo, por los bajos ingresos que generaba y su orientación a la producción de autoconsumo, se planteaba la conclusión de que el potencial económico sustancial de la entidad no estaba en la agricultura. Por tal razón, una

parte fundamental de la actividad gubernamental se orientaría a crear las condiciones para lograr la transferencia de recursos humanos del campo hacia otras actividades que generen mayor valor agregado.

En el Plan Estatal de Desarrollo se proponía la transformación de una sociedad multiétnica y multicultural como Oaxaca, mediante la acción gubernamental en diversos niveles con la participación de la población en la definición de los propósitos y objetivos de dicha acción.

El gobierno del Estado definió como prioridades, a través del Plan, la adecuación del marco jurídico de la entidad, el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, atención a la seguridad pública, ampliación de la cobertura de los servicios de salud. Ello se lograría mediante una coordinación de esfuerzos que permitieran sentar las bases para la transformación de la estructura económica, que convirtiera a Oaxaca en una entidad atractiva para la inversión generadora de riqueza que, a su vez, elevaría los niveles de bienestar de la población.

En esa tarea se daba un amplio espacio a la participación de los diversos sectores sociales que daría lugar al fortalecimiento de un proceso de toma de decisiones de carácter popular. Proponía también el aprovechamiento de los recursos técnicos y académicos existentes en la entidad para apoyar a los agentes de cambio y sus propuestas de solución a los problemas, así como promover el interés y el arraigo de la población que se hubiera visto forzada a emigrar de la entidad.

En el diagnóstico general que formula el Plan, se afirma que los logros de años anteriores en el estado no eran suficientes como para superar los problemas estructurales de su economía. Asimismo aseguraba que el turismo era una de las pocas oportunidades reales para incrementar y extender los beneficios del desarrollo socioeconómico en la entidad.

Como actividad económica, el turismo ocupaba en Oaxaca una mayor cantidad de mano de obra por unidad de inversión, además de incorporar al trabajo a casi todos los estratos de la población en condiciones relativamente más ventajosas que en otros sectores y de requerir una menor formación a los recursos humanos que se transfieren de una actividad primaria.

Sin embargo, el crecimiento observado en la afluencia turística a Oaxaca, no era aún acorde con su potencial y no había sido plenamente aprovechada, ya que de acuerdo con el inventario de los recursos turísticos existentes, Oaxaca ocupaba el 4º. Lugar en el nivel nacional; pero la afluencia de visitantes Oaxaca ocupaba el 12º. Lugar.

Dentro de los objetivos establecidos en el Plan Estatal resaltan:

- Que la prestación de servicios turísticos en Oaxaca fuera el sector de mayor dinámica en la economía para los años 1998-2004.
- Que el turismo propiciaría en Oaxaca a través de la concreción de los siguientes multiplicadores a la economía:
 - a) Una distribución más equitativa del ingreso.
 - b) Desarrollo de zonas rurales, fomentando cultivos de mayor valor comercial y apoyo al equilibrio en el desarrollo regional y la descentralización del sector público.
 - c) Atracción de inversiones recreativas.
 - d) Enriquecer el capital humano al mejorar y ampliar la capacitación.
 - e) Aumentar el bienestar social y con ello la seguridad en el Estado.
 - f) Difundir y proteger el universo cultural y ecológico de Oaxaca, entre otros.

Para lograr tales objetivos, se proponían como estrategias en materia de turismo:

- a) Consolidar la oferta y la demanda turística.
- b) Diversificar la oferta mediante la creación de nuevos productos que exploten los atractivos naturales, históricos y culturales, eligiendo cuidadosamente las zonas o polos nuevos de desarrollo turístico.
- c) Se identificaría el mercado primario y secundario para centrar en los principales emisores los nichos de respuesta más rápida y mayor rentabilidad para Oaxaca.
- d) Para sustentar el crecimiento de la actividad turística el Plan propone conjugar la capacidad de implementar actividades

rentables y de valor agregado, congruentes con la conservación y mejoramiento del ambiente y respetuosos de las condiciones de vida de las comunidades.

En otros rubros de actividad gubernamental y económica se pueden destacar las siguientes propuestas:

En materia de procuración de justicia y seguridad pública, se proponía vincular con la legislación Federal y Estatal y el Sistema de Procuración de Justicia, los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas en este ámbito particular, así como regionalizar en forma integral los servicios de procuración de justicia en todo el estado. En seguridad pública se proponía crear la Ley Estatal de Seguridad Pública, donde se prevea la implementación de un Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como la creación del Instituto Policial del Estado, para brindar capacitación adecuada a los agentes de policía.

Para la actividad agrícola se definieron líneas de acción a nivel regional en materias de:

- a) Organización campesina
- b) Financiamiento
- c) Asistencia Técnica
- d) Apoyo a la comercialización de cultivos

En el documento se establecen los cultivos prioritarios que deberán apoyarse por cada región, así como las actividades ganaderas y de pesca de acuerdo con las potencialidades de cada una de ellas.

En materia de minería se refiere la planeación y puesta en marcha del proyecto de una siderúrgica integrada, respecto de la cual se afirmaba que ya desarrollaba sus trabajos en Oaxaca el consorcio Grupo Acerero del Norte, ligado a los propietarios de Altos Hornos de México, S.A., en el marco del denominado "Proyecto de Tehuantepec" y que sería desarrollado en dos lugares: Zaniza y Salina Cruz. Tras describir algunas potencialidades mineras en otras regiones de la entidad, se esperaba que para el sexenio 1998-2004, la minería aportara al crecimiento del PIB de Oaxaca unos 450 millones de dólares con una generación de 10 mil empleos asalariados directos, derivados y de apoyo.

En el sector manufacturero se buscaría promover la instalación de un

mayor número de maquiladoras en los Valles Centrales y en Salina Cruz, entre otras estrategias de fomento, con la meta de lograr que el sector micro industrial y artesano aportara un incremento de 300 millones de dólares al Producto Interno Bruto de Oaxaca y generara 50 mil empleos asalariados.

En el rubro de comunicaciones, desarrollo urbano y equipamiento, el Plan se refiere a un sistema de ciudades del estado, integrado por las que se definieron como las 75 localidades eje de las microrregiones, y en las cuales habitaba el 46% de la población estatal. De ese sistema se derivan 5 subsistemas con rasgos diversos y dispersos en varias regiones del estado. Esos subsistemas se caracterizaron así:

- a) Los subsistemas de la Costa e Istmo como semi-equilibrados y los de la Mixteca y Papaloapan como centralizados.
- b) Cuatro regiones (Papaloapan, Costa, Istmo y Valles Centrales), albergaban once de las trece mayores localidades urbanas y conforman el principal enlace del medio rural.
- c) Una comunicación interregional deficiente en la Zona Mixe.
- d) Las regiones de la Cañada y de la Mixteca se estaban despoblando rápidamente.

Una de las líneas de acción sobresalientes en el Plan en materia de caminos era la construcción de la supercarretera Huatulco-Salina Cruz-Oaxaca.

En aspectos de desarrollo social el Plan proponía la descentralización de funciones educativas a los municipios, la actualización constante del magisterio, la ampliación de la cobertura en áreas urbanas mediante el establecimiento de Centros de Desarrollo Infantil, la construcción de cinco hospitales integrales en Ixtepec, San Pedro Tapanatepec, Puerto Escondido, Loma Bonita y Asunción Nochixtlán.

Finalmente el Plan alude al Sistema de Planeación Democrática definiendo a la planeación como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y que debería tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del estado de Oaxaca. Por tales razones, los proyectos de Presupuesto de Egresos, programas sectoriales y regionales a cargo de las entidades de la Administración Pública

Estatad, deberían contemplar acciones congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo, para inducir a los sectores de la sociedad a contribuir al logro de sus objetivos de desarrollo.

2.9 Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010

La necesidad de un desarrollo que frene la destrucción del medio ambiente y el derroche de los recursos naturales constituye el eje articulador del Plan. En principio, reconoce la inevitabilidad del proceso de globalización que genera indudables amenazas pero también oportunidades. Como parte de una Federación, Oaxaca requiere de una acción concertada con el gobierno central, a pesar de reconocer que algunas políticas con cierta frecuencia han sido opuestas a las aspiraciones de la entidad. Hay una perspectiva que propone la autocrítica y no deja de reconocer la importancia de los recursos federales pero apela al imperativo de tomar las riendas del destino propio.

Las metas que el Plan fija se consideran como trascendentes a un ejercicio gubernamental de seis años, postulando la necesidad de dar continuidad a lo que así se considere y rectificar lo que lo amerite, con las riquezas naturales, culturales y la fortaleza de los pueblos oaxaqueños como el recurso fundamental para enfrentar los mayores desafíos. Por ello llama al consenso de la comunidad indígena, campesina, de las organizaciones sociales, patronales, gremiales y políticas para generar mejores condiciones de vida para los oaxaqueños.

El Plan propone un ejercicio de gobierno fundado en cinco ejes estratégicos que hacen referencia a:

- Un desarrollo regional sustentable sobre la base de proyectos regionales detonadores.
- Un combate frontal a la marginación y la pobreza.
- La participación ciudadana basada en un acuerdo social, económico y político.
- Un gobierno transparente y de calidad con una nueva cultura del servicios públicos y el combate a la corrupción, y
- Justicia y seguridad basada en una relación armónica entre los poderes del estado y la revisión del marco jurídico.

El Plan se define por un carácter indicativo, de orientación que habría de concretarse en programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales. De manera expresa señala su limitación en lo que hace a metas cuantitativas, como resultado de la incertidumbre presupuestal.

En su diagnóstico global, el Plan da cuenta de la concentración regional de las actividades económicas y la especialización, que a su vez originó fuertes desequilibrios. Todo ello como resultado del modelo de desarrollo aplicado en el país. (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2004: 4)

La apertura comercial impulsada por el proceso de globalización favoreció solamente al sector exportador mejor capacitado para hacer frente a la demanda internacional, golpeando especialmente al sector primario con un desarrollo tecnológico incipiente. El resultado fue la concentración del ingreso y la ampliación de la brecha entre regiones, afectando especialmente a entidades como Oaxaca, dependiente básicamente de actividades primarias y extractivas, con nula industrialización y crecimiento urbano acelerado y anárquico. La desigualdad entre localidades y regiones, así como entre los sectores de la economía, y un bajo nivel generalizado de desarrollo se expresan en una desigual cobertura, calidad y localización de la infraestructura productiva y social, y en la distribución de la población y sus niveles de bienestar.

El concepto fundamental del Plan es la sustentabilidad: sustentabilidad ecológica, económica y social. La primera alude a la necesidad de preservar un equilibrio y el mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento genético de las especies, así como la conservación de los recursos naturales y la integridad climática. Por sustentabilidad económica se entiende la corrección de los procesos productivos, sustituyendo de manera creciente los recursos naturales no renovables por renovables y la disminución de la contaminación. Por último, sustentabilidad social enfatiza la importancia de la participación social y el aumento de las potencialidades de las personas. Alude al empoderamiento de la comunidad y la gobernabilidad.

Como principio, se establece en el Plan que la elevación del nivel de vida de la población del estado sólo sería posible mediante el crecimiento real de la economía, y la distribución social de sus beneficios. En este sentido, se otorga especial importancia al establecimiento de pequeñas y medianas empresas,

consideradas como fuente de empleo en el largo plazo y capaces de contribuir a contrarrestar las tendencias a la concentración de la actividad económica y consecuentemente de frenar la migración. Se considera que la actividad turística, la agricultura, la actividad forestal, la ganadería, la agroindustria, la pesca y la minería serían altamente viables en el marco de la pequeña y mediana empresa (Gobierno del estado de Oaxaca, 2004: 5).

El Plan es crítico con respecto a las políticas anteriores de inversión pública, por haber concentrado las obras de infraestructura social u otras no fundamentales, en las cabeceras municipales, descuidando las necesidades básicas de comunidades periféricas en los grandes municipios. De la misma manera se afirma que la estrategias para la planeación y distribución de los recursos mediante Consejos de Desarrollo Social habían dejado de funcionar, además de que la descentralización no incidió en la formación de cuadros técnicos y administrativos en los municipios.

Con base en el diagnóstico global, el Plan propuso, para cada uno de los cinco grandes acuerdos, una división en sectores, para cada uno de los cuales se planteó un diagnóstico particular, un objetivo estratégico, estrategias, líneas de acción y programas y proyectos prioritarios.

En el Acuerdo para el Desarrollo Regional Sustentable se estableció como objetivo estratégico lograr un desarrollo regional equilibrado, impulsando la sustentabilidad económica, social y ecológico del desarrollo de cada sector productivo.

El Combate Frontal a la Marginación y la Pobreza se define como el eje estratégico del desarrollo social del programa de gobierno, otorgando prioridad a los grupos más desprotegidos de la sociedad. En consecuencia, la política social buscaría materializar los derechos constitucionales, mejorar la calidad de vida y reforzar la formación del capital humano con el instrumento fundamental de las políticas de focalización y diferenciación (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2004: 63)

En el Acuerdo para la Participación Ciudadana y Pacto Social se propone el desarrollo y la consolidación de la participación de los oaxaqueños en tres campos de acción: la participación privada para cumplir con las obligaciones ciudadanas; la

participación social para lograr mejores condiciones de vida colectivas, y la participación política. Establece además que la participación no solo es fundamental para integrar los órganos representativos en una sociedad democrática, sino el medio para que los ciudadanos se hagan presentes en la toma de decisiones políticas.

En el Acuerdo para un Gobierno Transparente y de Calidad, se propone un gobierno innovador, basado en el combate a la corrupción, la transparencia en la actuación de los servidores públicos y una cultura de calidad en el servicio público. Ofrecía construir una administración pública profesional, actualizada y moderna, capaz de privilegiar la participación social que orientara el quehacer institucional.

El Acuerdo por la Justicia y Seguridad, partiendo de reconocer el cuestionamiento generalizado a las instituciones de procuración y administración de justicia, postula el fortalecimiento del Poder Judicial estatal y de la estructura institucional responsable de preservar las seguridad pública mediante la modificación del marco normativo, la creación de un órgano colegiado dentro del Poder Judicial para la administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera judicial, así como la coordinación de las instancias de seguridad de los tres órdenes de gobierno, la profesionalización de la policía y la erradicación de la corrupción.

2.10 Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016

Este Plan surge en el contexto del primer gobierno de la alternancia política en la entidad y, como tal, recoge en el documento rector del ejercicio de gobierno, las demandas, las aspiraciones y los anhelos de una sociedad caracterizada por la desigualdad, la marginación y el atraso.

El documento pretende erigir las bases de los programas y proyectos para los siguientes veinticinco años, en la perspectiva de que los cambios estructurales que la entidad requiere no son susceptibles de lograrse en el acotado espacio de un ejercicio gubernamental.

No solo los lineamientos de los Planes nacionales de desarrollo sino además la concepción internacional de los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un marco para el despliegue de las grandes

metas del Plan estatal en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y la creación de oportunidades en materia de ingreso, empleo, alimentación, salud, educación, justicia, seguridad, paz social y medio ambiente.

La alternancia política ocurrida en la entidad como resultado del proceso electoral del año 2010 abrió las oportunidades para la definición de un gobierno comprometido con un cambio de rumbo y con el compromiso de responder a las múltiples demandas del pueblo oaxaqueño. En este sentido, el Plan fue resultado de un ejercicio amplio de participación de diversos sectores sociales en diversos espacios producto de la movilización y la iniciativa ciudadanas, así como de los esfuerzos de especialistas, académicos e investigadores, representantes de organizaciones sociales y servidores públicos que dieron forma sistemática a las demandas expresadas por la ciudadanía.

El Plan está estructurado en cuatro grandes apartados. En el primero se presentan los principales desafíos que plantea el entorno en sus vertientes política, económica, social y gubernamental. Aquí se reconoce la existencia de rezagos ancestrales en la entidad y las dificultades de años anteriores para darles respuesta en virtud de la alta conflictividad presente. Esto se expresa en los deficientes resultados obtenidos por la entidad en su desempeño institucional, que lo colocan persistentemente en los últimos lugares a nivel nacional en rubros como la transparencia y la rendición de cuentas. Semejantes resultados se obtienen en los ámbitos del desarrollo económico, desarrollo social y competitividad.

En términos de desarrollo regional, las profundas desigualdades que se observan se atribuyen a políticas públicas diseñadas sectorialmente, ignorando su interacción con las condiciones propias de los territorios donde se asientan.

A partir de estas consideraciones, se formula una visión sobre la entidad para el año 2016 en que concluye la administración gubernamental, sino a un plazo mayor que se extiende al año 2035.

En un segundo gran apartado, el Plan presenta un diagnóstico, objetivos y estrategias generales en relación con cuatro grandes problemas que tienen influencia en todas las áreas de gobierno y por tanto serán atendidas mediante políticas transversales. Dichas políticas transversales son: Derechos Humanos,

Equidad de Género, Pueblos Indígenas y Sustentabilidad.

La política en torno a los Derechos humanos tiene como propósito garantizar los derechos fundamentales de todas las personas y comunidades de la entidad. En términos de Equidad de Género, el objetivo se define como la incorporación de una perspectiva de equidad de género en todas las esferas de la administración pública estatal, que permita garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para el ejercicio de sus derechos.

La política transversal sobre pueblos indígenas tiene el propósito de impulsar el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en todos sus aspectos, con respeto a sus valores, concepciones e instituciones. Con la Política transversal de sustentabilidad se buscaría recuperar la biodiversidad del estado mediante la disminución de la contaminación ambiental y del uso irracional de los recursos naturales.

El tercer gran apartado del Plan está integrado por la definición de los cuatro grandes ejes sobre los que se organizarían las actividades gubernamentales. Dichos ejes son los siguientes:

- Estado de Derecho, gobernabilidad y seguridad.
- Crecimiento económico, competitividad y empleo.
- Desarrollo social y humano
- Gobierno honesto y de resultados.

El primer eje está referido fundamentalmente a la función política y de justicia. Entre otros temas, se abordan aquí cuestiones como la gobernabilidad democrática, la colaboración entre poderes públicos, el fortalecimiento de la autonomía indígena, el apoyo a los municipios, la procuración de justicia, la resolución de conflictos agrarios y la seguridad pública.

El eje de crecimiento económico, competitividad y empleo refiere al impulso de la economía oaxaqueña. Se tratan cuestiones como el fortalecimiento de los sectores económicos estratégicos, la innovación y desarrollo tecnológico, la construcción de infraestructura y la formulación de proyectos comunitarios consistentes con los valores e identidad de las culturas originarias.

El tercer eje, Desarrollo social y humano, detalla las condiciones de vida de la población en relación con salud, educación, nutrición, desarrollo cultural,

pobreza, desigualdad, marginación y vulnerabilidad. Su objetivo es mejorar condiciones de vida de la población, el acceso a los servicios públicos básicos y la generación de oportunidades para impulsar el desarrollo humano y social.

El eje de Gobierno honesto y de resultados se orienta al impulso de un gobierno democrático, moderno, transparente y efectivo. Se postula la importancia de garantizar la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En particular, las estrategias y líneas de acción tratan cuestiones como el combate a la corrupción, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la coordinación institucional y el fomento de la vocación en el servicio público.

En cada uno de estos ejes se formulan las principales problemáticas, se plantean estrategias y se definen una gran cantidad de líneas de acción para dar contenido a la acción gubernamental. Sin embargo, dichas líneas de acción están formuladas con una gran generalidad y no se plantean metas cuantitativamente verificables.

Respecto al desarrollo regional, el documento del Plan de Desarrollo señala la necesidad de un enfoque integral que incorpore múltiples niveles de lo regional, que a su vez se exprese en acciones de carácter regional, micro regional y municipal. Esta estrategia de desarrollo regional se propone como un enfoque nuevo para la entidad y su propósito radica en lograr un círculo virtuoso de desarrollo sostenible.

Tal desarrollo se considera posible en la medida en que se generen capacidades humanas, oportunidades, y equidad territorial. Para tal efecto se considera una condición necesaria el logro de objetivos específicos como el mejoramiento de la conectividad y accesibilidad en los diversos niveles de las regiones, mediante la ampliación y mejoramiento de vías y medios de comunicación. De la misma manera, la generación y desarrollo de capital humano, a través de ofrecer una cobertura adecuada de servicios de calidad en materia de salud, educación y formación de recursos humanos adecuados a las demandas del mercado de trabajo.

En el apartado sobre Desarrollo regional equilibrado, se discute la relevancia de la regionalización como enfoque de planeación en Oaxaca. Allí se

establece que aunque han existido diversas propuestas de regionalización, la que se mantiene a la fecha es la división en 8 regiones que fue realizada con motivo del Plan Oaxaca. Dichas regiones son las denominadas Istmo, Papaloapan, Cañada, Sierra Norte, Valles Centrales, Sierra Sur, Mixteca y Costa. Se trata de una división más convencional que geográfica, ya que se realizó sobre un ajuste de los límites municipales a los distritales. Tiene el inconveniente de haberse basado tal y como fueron consideradas histórica o tradicionalmente, tomando como límites los de los distritos, con miras a facilitar la realización de los estudios regionales.

En el nuevo enfoque regional que postula el Plan se identifican tres niveles: el regional, que debe partir de las regiones utilizadas en la actualidad, donde se agrupa a distritos rentísticos y municipios. Este nivel se considera fundamental para la planeación de proyectos de crecimiento económico o de desarrollo social que presenten economías de escala o de alcance, como pueden ser las autopistas, los clústeres, hospitales o instituciones de educación superior. El segundo nivel es el micro regional, en el que la microrregión adquiere un papel fundamental para la planeación, al agrupar a varios municipios con características similares en cuanto a problemáticas, carencias, recursos naturales, actividades económicas, patrones culturales, entre otros. Este nivel es una referencia útil para proyectos y acciones tales como carreteras secundarias, unidades médicas de primer nivel, instituciones educativas de bachillerato, y proyectos productivos de mediana escala.

En congruencia con la necesidad de combatir las desigualdades regionales que caracterizan a la entidad, se definieron microrregiones prioritarias a partir de la agrupación de municipios con los más altos índices de marginación, rezago social y desarrollo humano. En tales agrupaciones se incorporaron los municipios que posibilitan una mejor articulación territorial, y que se constituyen en centros naturales de confluencia social, productiva, comercial y de servicios.

En la implementación de esta estrategia se construyeron 24 microrregiones de atención prioritaria que incluyen a 172 municipios. La selección de los municipios se hizo a partir de los índices de marginación, rezago social y desarrollo humano, construidos por diversas entidades públicas nacionales e internacionales. Como resultado de este ejercicio, se logró incluir a municipios con una alta dispersión de su población, con localidades de muy alta marginación y con fuerte presencia de hablantes de lengua indígena.

Entre las principales propuestas económicas para las zonas de atención prioritaria se encuentran el impulso al desarrollo empresarial-comunitario de los sectores agropecuario, forestal y pesquero, el fortalecimiento de circuitos de mercado local, el impulso a proyectos estratégicos secto-regionales, así como a la producción rural sustentable en pequeña escala y el desarrollo de proyectos turísticos en regiones con potencial y ventajas no explotadas. De la misma manera se planteó la modernización y restauración de las redes carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria, así como de los sistemas de transporte para mejorar la conectividad entre regiones, comunidades indígenas, ciudades y puertos de la entidad.

Finalmente, en el tercer nivel se establece la atención hacia los municipios, dando atención prioritaria a aquellos que se encuentren en mayores niveles de marginación y rezago social, así como menor desarrollo humano. En este nivel se consideran especialmente relevantes los programas sociales focalizados en los individuos y las familias.

Al caracterizar la nueva estrategia para el desarrollo regional, se define como fundamental una amplia coordinación y colaboración interinstitucional así como una amplia participación de los actores involucrados en el territorio. Tales aspectos deberían sustentarse en propuestas concretas en materia social y económica, así como en un andamiaje institucional que permita hacerlas operativas. En ese sentido, hace una descripción de las principales propuestas en materia social, económica e institucional partiendo del reconocimiento de microrregiones de atención prioritaria. Destaca en el aspecto institucional la propuesta de crear una instancia central que fortalezca las actividades de coordinación entre dependencias estatales, gobierno federal y municipios para corregir las disparidades del desarrollo regional. Asimismo, se propone la creación de instancias con estructura y capacidades de gestión que impulsen la planeación a nivel regional, especialmente en cuanto a diagnósticos y propuestas en materia económica y social.

Por último, y acorde con la nueva propuesta de enfoque del desarrollo regional, se recomienda la creación de consejos o instancias para la planeación y el desarrollo micro regional que propicien la participación de los sectores social y privado a nivel local.

En un primer Anexo del documento se anuncia la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, como un instrumento de apoyo para informar la toma de decisiones y el control de la gestión pública. El Sistema pretende dar respuesta a la necesidad de poseer un instrumento de información sistemático e integral sobre el avance en las metas de gestión y los resultados de la actuación de las dependencias públicas.

Un segundo anexo enuncia los temas prioritarios en los que se formularían programas anuales, especiales o de otro tipo, para dar cumplimiento a los objetivos y prioridades definidas en el Plan Estatal de Desarrollo como en los Planes Regionales que se elaboraron para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca.

Por último, el anexo 3 contiene indicaciones respecto de la distribución de recursos presupuestarios para los diversos programas, que permitan dar cumplimiento a los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo. En este sentido, se establece la distribución del presupuesto anual, en términos porcentuales, que se asignarían a cada eje en torno a los cuales se estructura todo el Plan. Así, para los ejes de Estado de Derecho, Gobernabilidad y seguridad, y Crecimiento Económico, Competitividad y Empleo se asigna un monto cercano al 25% del presupuesto total general. Para el eje Gobierno Honesto y de Resultados se asigna un monto de aproximadamente el 15% del presupuesto total, y para el eje Desarrollo Social y Humano se destina un monto superior al 50% del presupuesto total. El porcentaje restante del presupuesto correspondería a ajustes y reasignaciones.

En concordancia con la importancia dada al desarrollo regional equilibrado, y con la finalidad de definir con claridad los objetivos, líneas de acción y estrategias para cada una de las regiones, atendiendo a sus potencialidades, niveles de desarrollo y problemas particulares, se formularon 8 Planes Regionales de Desarrollo para el período 2011-2016.

Los ocho planes tienen una estructura formal semejante, en la cual se parte de definir la importancia de la regionalización como herramienta para la planeación y se describe el proceso metodológico para la elaboración de cada uno de los Planes. Posteriormente, se presenta un diagnóstico básico de la situación de cada región y se definen los cinco ámbitos de desarrollo regional que sustentan a los

planes: Desarrollo social y humano, Desarrollo económico y turismo, Desarrollo rural, Infraestructura y servicios públicos, y Medio ambiente y recursos naturales. En cada uno de ellos se caracteriza la región, se establecen sus problemáticas principales y se describen sus potencialidades. Sobre esta base se formulan las propuestas para el desarrollo regional, atendiendo a la priorización obtenida en los ejercicios de participación ciudadana, de representantes de dependencias públicas, especialistas y asesores.

En su parte final se presenta un esquema de coordinación y operación del Plan Regional, fundamentalmente a través de los programas sectoriales y los acuerdos entre los tres niveles de gobierno. En el ámbito de la operación se enfatiza la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios para mejorar su intervención en el proceso. Se proponen también acciones de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas relacionados con la instrumentación de cada uno de los Planes Regionales, y se señala la alineación con los objetivos, indicadores y metas del Plan Estatal de Desarrollo.

Por lo que se refiere a la planeación micro regional se destacan las síntesis ejecutivas de los Programas de Desarrollo de 25 microrregiones consideradas de atención prioritaria, donde se identifican sus principales problemas y oportunidades, a partir de los cuales se definen estrategias de atención para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Dentro de los principales aspectos que integran los documentos se consideran: la fundamentación jurídica y metodológica de la planeación microrregional; un breve análisis de las condiciones prevalecientes en la microrregión y la relación de los proyectos estratégicos priorizados por los Consejos de Desarrollo Microrregional.

Un diagnóstico más completo sobre la caracterización de las microrregiones en el estado, se encuentra en el *Programa Sectorial de Desarrollo Social y Humano 2011-2016*, donde se plantea a la Estrategia de Microrregiones como Instrumento para Atender las Causas Estructurales de la Pobreza y el Desarrollo Regional Desequilibrado, definiendo 54 microrregiones las cuales consideran 25 que requerían atención prioritaria; 19, cuya característica principal es la de contar sólo con localidades rurales (menores a 15 mil habitantes); Y 10 donde se concentran las localidades urbanas (mayores a 15 mil habitantes).

3. LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO PARA LA REGIÓN COSTA DE OAXACA (ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE CARRETERO 15) (1970-PRESENTE)

3.1 Introducción

La Región Costa ha sido considerada un detonante para el desarrollo social en el estado de Oaxaca, como resultado de sus múltiples recursos naturales y humanos, su gama de climas, flora y fauna distribuidos en sus bosques, selvas y playas. En el territorio costeño existe una producción agrícola diversa, así como asentamientos de grupos étnicos como son los chatinos, chontales, mixtecos, zapotecos y afroamericanos. Aunado a ello, se ha catalogado como zona potencial para el turismo.

La Región Costa se ubica en el Sur del estado, de acuerdo a la actual división geográfica regional se integra de tres distritos: Jamiltepec, Juquila y Pochutla, los cuales suman un total de 50 municipios. En su territorio se encuentra el 14% de la población total del estado, su actividad económica principalmente se basa en la agricultura, el turismo y la pesca.

De los municipios que la integran, el 48% presenta un Muy Alto Grado de Marginación, la región tiene un grado de escolaridad de 5.6 años, una quinta parte de la población se encuentra en condición de analfabetismo y 44% no cuenta con servicios de salud (Plan Regional Costa, 2011).

Un aspecto relevante de la región lo constituye su oferta turística, particularmente de playas y escenarios naturales entre los que destacan Bahías de Huatulco, Puerto Escondido y Puerto Ángel.

En el presente documento se exponen los antecedentes en materia de planeación en esta región, como proyectos, programas o planes; su relación con planes de mayor escala, las modificaciones jurídicas presentadas para su ejecución; así como los objetivos, estrategias, actividad económica y actores involucrados.

Gran parte de los programas de desarrollo regional que se mencionan enseguida, consideran en su etapa de diagnóstico las carencias en acceso a servicios de salud, educación, vivienda, infraestructura vial y alimentación. A partir de ello se han identificado aspectos de la economía local que pueden ser detonantes en el desarrollo de toda la región.

3.2 Antecedentes

La existencia de programas regionales enfocados a la costa oaxaqueña, se deriva de que ha sido considerada como zona potencial para la economía del estado, al igual que la región Istmo y Tuxtepec (Blas López, 2007:31).

La región Costa a principios del siglo XX se caracterizó por mantener una producción de autoconsumo y de mercado, con productos como café, algodón, maíz, frijol, caña de azúcar, tabaco, arroz, piña, chile, así como una importante producción de ganado bovino y equino (Rodríguez Canto, 1991). Gran parte de esos productos aún se generan en la zona y son la base de la alimentación familiar.

La agricultura permanece como su actividad principal, sin embargo, en los años setenta el turismo y la pesca fueron los sectores productivos que tanto el gobierno federal como el estatal consideraron que requerían de impulso para su crecimiento, y con ello alcanzar el desarrollo social de toda la región.

En los años setenta la consolidación de infraestructura carretera fue importante para la conexión de centros de comercio y la recepción de turismo en la zona, por ejemplo la carretera N°131, proveniente de Sola de Vega y la ampliación de la carretera costera de Puerto Escondido a Huatulco (Morales Gómez, 2009: 112), así también la conclusión de las carreteras Pochutla-Salina Cruz, Pochutla-Oaxaca a principios de 1980, y más tarde a través de la carretera costera se dio la conexión entre Puerto Escondido y Puerto Ángel (Orozco

Cervantes, 1992:95). Asimismo se construyeron los aeropuertos internacionales de Puerto Escondido (1985) y Huatulco (1987).

Con la creación del Fondo de Fomento al Turismo (FONATUR) en 1973 se emprendieron proyectos denominados Centros Integralmente Planeados (CIP)², de los cuales Puerto Escondido (1976) fue uno de los primeros, sin embargo, debido a su baja respuesta, Huatulco fue identificado posteriormente como factible para la creación de un CIP.

Posteriormente y como resultado de las acciones de FONATUR, en 1998 fue decretado el Parque Nacional Huatulco (PNH) como un área natural protegida con una superficie de 12,000 hectáreas, de las cuales 5,000 son marinas y 7,000 son de selva mixta (Ramírez González, 2005: 5). Estas acciones hicieron posible que la actividad turística tomara cauce e importancia en la economía regional.

3.3 Objetivos de los Diversos Planes y Programas de Desarrollo

Uno de los primeros esfuerzos por abatir las condiciones de pobreza en la zona se emprendió en la década de los ochenta, cuando México establecía relaciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Fue así que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), impulsó el proyecto “Bahías de Huatulco”. A través del mismo se pretendía la explotación de los recursos naturales y la transformación de esta zona en un Centro Integralmente Planeado (CIP), es decir, en una ciudad turística detonante para el desarrollo social a través del incremento de la demanda de servicios y la generación de empleos, la cual funcionaría como impulsora del desarrollo regional.

Para la edificación de la ciudad turística el gobierno federal expropió en 1984 una superficie de 21,000 ha para destinarse al desarrollo turístico (Orozco Cervantes, 1992: 96). La expropiación trajo consigo afectaciones y conflictos con 1, 523 comuneros por la pérdida de sus casas y propiedades. Fue hasta 1987 que los comuneros y FONATUR llegaron a negociaciones y como resultado se dio la

²Los Centros Integralmente Planeados (CIP) tenían como objetivo funcionar como ciudades turísticas previamente seleccionados por sus cualidades propicias para el desarrollo del turismo, donde se ofertaran servicios de calidad, hoteles, restaurantes, centros de Golf, etc. (Talledos, 2012).

reubicación de la población de Santa María a una nueva zona llamada “La Crucecita” (Morales Gómez, 2009:106).

A fines de los ochenta, en el Plan Estatal de Desarrollo del gobierno de Heladio Ramírez (1986-1992), uno de los ejes centrales fue el desarrollo regional e integración territorial, a través del cual se buscaba mejorar la red de comunicaciones, los servicios de autotransporte, ampliación y mejora de carreteras. De la misma manera, se incluyeron estrategias de desarrollo para cada una de las regiones con el objetivo principal de abatir la desigualdad social, lo cual estaba en sintonía con los objetivos generales del Plan estatal. Las propuestas giraban en torno a la Justicia, la Democracia y la soberanía. La Justicia entendida como un instrumento de acceso de todas las clases sociales sin distinción alguna, “igualdad ante la justicia y justicia para la igualdad” (Plan Estatal de Desarrollo Oaxaca 1986-1992: 22); la Democracia como forma de fomentar el interés de la población en la vida política social del estado; la Soberanía, mediante la cual se lograría el uso y disfrute de los recursos para abatir el atraso y la desigualdad.

Otro de los programas federales que destaca a fines de la década de los ochenta, fue el Programa de Desarrollo Rural Integral 1987-1992, enfocado al Distrito de Desarrollo Rural Integral Costa N.105, el cual tenía como objetivos principales el bienestar social de los habitantes del campo, apoyo a la producción pesquera, agropecuaria y forestal y la política agraria. Pese a que el programa resalta la importancia del proyecto turístico “Bahías de Huatulco”, señala que las actividades agropecuarias y forestales constituyen la principal fuente de ocupación e ingreso para la mayoría de la población del campo (Programa de Desarrollo Rural, 1987-1992).

Entrada la década de los noventa en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementó el Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca, el cual consideraba la región como una de las menos integradas del país y planteaba la búsqueda de un desarrollo equilibrado en la misma. El Programa se integraba de cinco acuerdos regionales que tenían como objetivo la mejora del bienestar social de la población, de la infraestructura en comunicaciones, desarrollo agropecuario, ampliación y consolidación del turismo. En este último punto se destaca el impulso a nuevos espacios turísticos como Chacahua, Manialtepec, Puerto Escondido y Puerto Ángel (SPP, 1995).

En concordancia con ello, el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998 señala en el Acuerdo Estatal para la Modernización de la Economía, el Desarrollo Regional y la Generación de Empleos, que una de sus líneas de acción es la consolidación del eje turístico Oaxaca, Huatulco, Puerto Escondido-Puerto Ángel y el impulso a la actividad pesquera (Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998).

A comienzos del siglo XXI, en marco del Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004 se propone una división microrregional para el alcance del desarrollo social. Para ello, se ubicaron localidades ejes que por sus condiciones físicas-geográficas y su nivel de desarrollo, funcionarían como centros urbanos, los cuales serían dotados de infraestructura. El estado fue dividido en 75 microrregiones; la Costa se integraba de 10 localidades ejes que fueron: San Juan Cacahuatpec, Santa María Huatulco, Santiago Jamiltepec, Santa Catarina Juquila, San Agustín Loxicha, Santos Reyes Nopala, Pinotepa de Don Luis, Santiago Pinotepa Nacional, Puerto Escondido (San Pedro Mixtepec) y Villa de Tututepec de Melchor Ocampo (Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004: 18). El Plan Estatal tenía como objetivos principales la impartición de justicia, la seguridad pública, ampliar la cobertura de servicios del sector, mejora de la calidad de los servicios de salud, impulso a la pesca, silvicultura, ganadería, agricultura y el turismo.

En el Plan anterior, destaca en el apartado de turismo la elaboración de un plan de ecoturismo para Lagunas de Chacahua, así como la revisión e impulso al turismo alternativo en las Bahías de Huatulco, y la mejora de la infraestructura carretera.

Dicho proyecto se hace efectivo en el 2005 cuando se emprendió el Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua, el cual tenía como objetivo la integración de los atractivos turísticos en la Costa y la promoción del desarrollo turístico con el fin de que este sector funcionara como punta de lanza para el desarrollo económico de la región y como resultado elevara el nivel de vida de los habitantes, a través del trabajo conjunto entre sociedad y los tres niveles de gobierno. “Es la pieza final de un macro proyecto denominado Riviera Mexicana, a saber, un eje de escalas náuticas, destinos tradicionales y CIP que se extendería lo largo de todo el litoral Pacífico y desde donde se pretende generar movimientos turísticos hacia el interior del territorio” (López Guevara, 2010:24).

Recientemente, en el marco de la planeación estatal del periodo de gobierno 2010-2016, se considera la regionalización como un ejercicio que permite identificar, diagnosticar y realizar propuestas de desarrollo que consideren aspectos económicos, sociales, políticos y administrativos (Plan Regional Costa 2011-2016: 13). En este sentido se diseñaron planes de desarrollo para las siete regiones del estado donde cada una de las propuestas es resultado de una problemática en sintonía con las líneas del PED, en este caso el Plan Regional de la Costa, tiene como meta la disminución de las desigualdades sociales y económicas en la región desde una perspectiva de desarrollo equilibrado.

3.4 Estrategias

Para el logro de los objetivos planteados en los proyectos, programas y planes aquí mencionados, cada uno de los diferentes documentos presenta estrategias que en algunos casos convergen.

Por ejemplo, el proyecto “Bahías de Huatulco” (1982-1988) para convertir esta zona integrada por nueve bahías, en una ciudad turística, se proponía “la construcción de tres subcentros urbanos que han sido concebidos a manera de módulos y que, en conjunto, tendrán una superficie de 7 mil hectáreas, [...] el proyecto incluye 4, 705 viviendas turísticas y 8, 560 viviendas permanentes” (SPP, 1985:168). Con ello, se abre la puerta a la inversión extranjera al vender el territorio expropiado para la construcción de hoteles principalmente y así poder recibir al turismo nacional e internacional.

Por otro lado, en el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente a la administración 1986-1992, las estrategias regionales se desarrollaban conforme a las planteadas en el Plan Estatal, de un total de diez, solo siete se aplican a las regiones: abasto popular eficiente, tenencia de la tierra y organización campesina, bienestar social integral, respeto a las etnias e integración de la cultura oaxaqueña, desarrollo regional e Integración territorial, despliegue industrial y comercial y consolidación del turismo.

Respecto al *abasto popular eficiente*, se contempla el apoyo a la producción de cultivos locales, ganado bovino y la ampliación de tiendas rurales de la extinta Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que tenía como fin suministrar productos de la canasta básica a las comunidades rurales del país. Se propone también la cobertura del Programa Frutícola en los

distritos de Jamiltepec y Pochutla y programas de rehabilitación de cafetales en los distritos de Juquila y Pochutla.

En cuanto a *tenencia de la tierra y organización campesina*, el objetivo era dar conclusión a la regularización de la tenencia de la tierra y resolución de conflictos principalmente en los distritos de Jamiltepec y Juquila. En cuanto a *Bienestar Social Integral*, planteaba la ampliación de infraestructura en salud, aumento de la cobertura educativa y apoyo a la construcción de mercados públicos y edificios municipales. En este punto, se especifica la conclusión del hospital general en Pochutla, mejoramiento de la vivienda en Puerto Escondido, Pinotepa Nacional y Pochutla, así como la operación del Parque Nacional Lagunas de Chacahua.

Otro de los ejes mencionados fue el *respeto a las etnias e integración de la cultura oaxaqueña* a través de la creación de espacios culturales, cabe resaltar que es de los primeros planes estatales que mencionan la presencia de pueblos originarios en el estado. Respecto al *desarrollo regional e Integración territorial* las estrategias abordaban el incremento de infraestructura carretera como la que conecta Puerto Angel-Zipolite-Mazunte, servicio telegráfico, telefonía rural y la modernización de caminos rurales y urbanos, así como la conclusión de aeropuertos en Puerto Escondido y Huatulco.

En cuanto al *despliegue industrial y comercial* la estrategia era fomentar la agroindustria local con productos como café, mango, papaya, etc., y el desarrollo industrial de la pesca; también se establecía la terminación de la escollera de Cerro Hermoso.

En el marco de la estrategia *consolidación del turismo*, se dan indicios de la planeación a nivel regional, con la propuesta de elaboración de un Programa de Desarrollo Turístico en la región, que considerara capacitación y espacios de recepción turística, así como la construcción del paradero turístico Lagunas de Chacahua.

En el caso del Programa de Desarrollo Rural Integral 1987-1992, en las estrategias de *bienestar social*, se propone elevar los niveles de bienestar social y mejora en la infraestructura, incrementar el abasto de alimentos, mejorar los niveles nutricionales, disminuir la morbilidad y mortalidad, aumentar el nivel educativo y de salud, servicios básicos, infraestructura carretera. En el tema

agrario, se propone dar seguridad jurídica a los grupos ejidales y comunales y agilizar la dotación de ejidos y de pequeños propietarios, asimismo apoyo a la organización campesina. En cuanto al *sector productivo*, se señala la innovación en técnicas productivas para lograr un incremento en los diversos cultivos.

El Programa enfatiza que para lograr la innovación en la agricultura, se adoptaría nueva tecnología, así como el otorgamiento de apoyos al sector pesquero, ganadero, silvícola, apoyo a la organización y capacitación de productores.

Con respecto al Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca (1998-1994) este buscaba maximizar el aprovechamiento de los recursos naturales, la producción agrícola, la pesca (de alta mar, ribereña en lagunas, aguas interiores y acuicultura) y el turismo. Para ello se proponen estrategias en torno a cinco Acuerdos Regionales:

Acuerdo Regional para Consolidar el Bienestar Social y el Desarrollo Urbano: tenía como estrategia dotar de servicios básicos (energía eléctrica, agua, potable y drenaje) infraestructura educativa (educación básica y superior), ampliar la cobertura y calidad en los servicios de salud, así como incremento de infraestructura (clínicas, hospitales, y unidades médicas), además se proponía la regularización de la tenencia de la tierra.

Acuerdo Regional para el Desarrollo de la Pesca: En este acuerdo se señala el desarrollo de la producción pesquera, mejora de canales de distribución (camino, embarcaciones) creación de sistemas adecuados de comercialización y transporte, apoyo y capacitación a productores. Se planteaba también el “aprovechamiento de las lagunas litorales, mediante la apertura y estabilización de las bocas y canales de comunicación al mar, con el fin de mejorar, y/o asegurar, las condiciones hidrobiológicas para aumentar los niveles de producción” (SPP, 1995:176). Entre algunos acuerdos se mencionan la elaboración de un Plan de Ordenamiento del Uso del Litoral, formular un programa de apoyo a pescadores, y mejora de caminos en Corralero y Collantes. Además, la instalación de pequeñas industrias de transformación y fábricas de harina de pescado en Puerto Ángel y Río Grande.

Acuerdo Regional para la consolidación del turismo: hacer del turismo punta de lanza para el desarrollo integral, fue una prioridad en este programa, de

tal forma que éste considerara la agricultura, la pesca y la conservación del medio ambiente, así como la integración de sectores no vinculados con el turismo, pero que tienen relación con éste. Así también, se buscaba la mejora en la infraestructura, principalmente en vías de comunicación y servicios (agua potable, drenaje).

Se propone fomentar el turismo de “hamaca” o “albergue”, apoyo a las empresas turísticas a través del FONATUR, ampliación de los accesos a playas como Puerto Ángel-Zipolite, así como el desarrollo del proyecto de manejo integral del Parque Nacional de Chacahua.

Acuerdo Regional para el Desarrollo Agropecuario: Este acuerdo buscaba básicamente la modernización del sector a través de fortalecimiento de la producción, apoyo a organizaciones productivas y productores a través de infraestructura y créditos, principalmente. Asimismo, propone la creación de un programa de capacitación y organización para el fortalecimiento de cultivos locales y externos, así como la instalación de agroindustrias.

Respecto a la ganadería se buscaría realizar programas ganaderos y capacitación en manejo de pastizales. En cuanto a silvicultura se señalaba el apoyo en maquinaria y equipo para mejora de la infraestructura camionera para la extracción de madera.

Entre sus acuerdos básicos se menciona el establecimiento de un programa integral de renovación de cafetales, el fortalecimiento del Programa de Asistencia Técnica y Capacitación de Productores de ganado.

Acuerdo Regional para mejorar y ampliar la infraestructura de comunicaciones: Este acuerdo tenía como fin el mejoramiento, conservación y ampliación de la red carretera, caminos rurales, teléfonos y telégrafos, que permitieran la integración regional, mejora de la vialidad en las principales ciudades de la Costa así como establecer programas conjuntos de seguridad vial.

En este apartado resalta la importancia de la atención a la zona turística Puerto Escondido, Puerto Ángel y Bahías de Huatulco, pues entre las acciones prioritarias se menciona la pavimentación de la carretera Sola de Vega-Puerto Escondido, construcción de libramientos en zonas urbanas como Pochutla, Pinotepa y Puerto Escondido.

En lo concerniente al Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, resaltan entre las estrategias para las microrregiones de la Costa, el apoyo a los productores de café en Pluma Hidalgo, San Miguel del Puerto, San Mateo Piñas y Candelaria Loxicha, por mencionar algunos. Así también, el fomento a la cría y explotación de ganado, en Jamiltepec y Pinotepa principalmente, así como el apoyo a la pesca y la silvicultura.

Respecto al turismo, la estrategia se centra en:

- a) Consolidar la oferta y la demanda turística para responder a lo que demandan los mercados nacional e internacional, diversificar la oferta mediante la creación de nuevos productos que exploten los atractivos naturales, históricos y culturales, b) identificación del mercado primario y secundario, para centrar en los principales emisores los nichos de respuesta más rápida y mayor rentabilidad para Oaxaca y, c) para romper la estacionalidad del producto turístico se harán crecer algunos eventos tradicionales, o se crearán nuevos como podría ser ferias gastronómicas y artesanales. (Plan Estatal de Desarrollo, 1989)

Derivado de lo anterior entre las principales líneas de acción se menciona la revisión del Plan Maestro en Bahías de Huatulco, el fomento al turismo alternativo, mejora de la infraestructura, la mejora de la imagen urbana de Santa Cruz y la Crucecita; la promoción de la realización de un Plan de Manejo del Parque Nacional de Bahías de Huatulco. Así como la conclusión de la Super-Carretera Huatulco Salina Cruz-Oaxaca y Huatulco-Acapulco.

En el caso del Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua (2005), se proponía desarrollar zonas estratégicas para el turismo como Lagunas de Chacahua, Roca Blanca, Juquila, Puerto Escondido, Zicatela, Manialtepec, Pochutla, Puerto Ángel, Zipolite, Mazunte, la Escobilla, la Ventanilla y Bahías de Huatulco.

En función de lo anterior se desarrollan los siguientes objetivos estratégicos en torno al turismo, ambiente y desarrollo urbano para la zona:

En *turismo*, se busca posicionar a la Costa a nivel regional como uno de los mejores destinos turísticos a través del aprovechamiento de los recursos naturales

y mejora de la infraestructura; en *ambiente* se señala un uso racional del medio ambiente, a través del control, saneamiento y protección e áreas naturales; en *objetivos estratégicos urbanos*, el objetivo era establecer una vinculación entre los municipios que integran la región que permita generar políticas en conjunto, y con ello contribuir al desarrollo social.

En la elaboración del Plan Regional de Desarrollo de la Región Costa 2011-2016, las estrategias son resultado de una consulta donde a través de “Talleres de Planeación Estratégica Regional se realizó un trabajo metodológico para seleccionar los problemas y/o potencialidades prioritarias para la región” (Plan Regional Costa 2011-2016: 81). Dichas problemáticas están en sintonía con los ejes y objetivos del Plan estatal de Desarrollo.

En *desarrollo social y humano* se propone ampliación de programas para construcción de pisos firmes, alfabetización, empleo, ampliación de cobertura educativa, coordinación con programas federales; específicamente en *educación: factor de progreso*, se propone la mejora y ampliación de la infraestructura y servicios educativos.

En *Oaxaca saludable*, se propone generar programas nutricionales para niños y adultos y apoyo a cocinas comunitarias, mejorar la calidad de los servicios, como trato digno. En *desarrollo económico y turismo*, se propone apoyo al desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, construcción de infraestructura, elaboración de planes municipales de desarrollo en municipios que sean parte del corredor turístico, mejora de infraestructura carretera, fomento a la gastronomía y paraderos turísticos.

En *abasto y seguridad alimentaria*, se propone crear centros de acopio y distribución de alimentos de acuerdo a la zona. Respecto a *ordenamiento territorial e infraestructuras*, tiene como objetivo el desarrollo de estudios de impacto ambiental para contrarrestar el deterioro ecológico. En *desarrollo rural*, busca la regularización de la tierra y solución de conflictos agrarios, vínculo con los productores, dotación de equipo tecnológico y apoyos económicos, y un factor importante es el apoyo al desarrollo agropecuario, bovino, forestal y pesquero.

En cuanto a *infraestructura y servicios públicos* se propone el fomento a las telecomunicaciones y mejora de infraestructura carretera. Asimismo, eficientar los recursos públicos, a través de la organización de proyectos.

Por otro lado, una de las características de este programa es la inclusión de medidas de protección ambiental en *medio ambiente* se propone la realización del plan de ordenamiento ecológico y territorial del estado, mecanismos de vigilancia en la explotación de los recursos naturales, capacitación y asistencia en procesos productivos para un uso racional de los recursos naturales.

3.5 Alineamiento a los Planes Nacionales o Sectoriales de Desarrollo.

Gran parte de los programas regionales responden a los planes nacionales de desarrollo, los cuales son documentos rectores que fijan objetivos, metas y estrategias en la planeación del desarrollo, aunado a ello los programas también se derivan de los planes estatales de desarrollo, o conjugan ambos instrumentos.

En ese sentido, derivado del proyecto “Bahías de Huatulco” emprendido en el gobierno de Miguel de la Madrid en 1984, se reelaboró el Plan Estatal de desarrollo de Oaxaca 1980-1986, para que sus dos últimos años se encauzaran con las propuestas de Miguel de la Madrid en el marco del Programa de Desarrollo de la Región Sur Sureste. Así, el Plan Estatal 1984-1986 señala la iniciación del proyecto turístico de “Bahías de Huatulco” como una de las acciones prioritarias, aunado a la promoción de un corredor turístico Puerto Escondido-Puerto Ángel y Huatulco para el desarrollo del turismo. En adición al fortalecimiento de la infraestructura portuaria y la consolidación de la actividad pesquera (Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986: 35).

Siguiendo la línea de la planeación estatal del sexenio posterior (1986-1992) se desarrollaron estrategias regionales en función de los ejes estatales, y estos a su vez tomaron como referente el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Este último considera la superación de la crisis económica por la que atraviesa el país, por tanto el Plan Estatal incorpora “las estrategias regionales de jerarquía nacional presentes en el Programa de Desarrollo de la Región Sur Sureste” (Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992:14) que considera al estado de Oaxaca como zona prioritaria donde era urgente elevar la calidad de vida de la población y el impulso al desarrollo rural integral (SPP, 1985)

En el caso del Programa de Desarrollo Rural Integral Costa 1987-1992 se realiza en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan estatal, y sobre todo con las políticas agrarias, tomando como marco el Sistema Nacional de Planeación. Las estrategias son resultado del Convenio Único de Desarrollo estatal a través de la participación de diferentes dependencias públicas y privadas.

En la década de los noventa, el Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca (1998-1994) tenía como base el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 donde se señalaba la formulación de “programas regionales o sectoriales que determinara el ejecutivo considerando las regiones prioritarias” (Decreto PND 1989-1994, 1989).

El Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua se desarrolló considerando:

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Turismo, la Agenda 21 para el Desarrollo Sustentable, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT), Plan Puebla - Panamá y Plan Estatal de Desarrollo 98-2004 y 2004-2010 (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2005).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 señala que las mesoregiones son unidades base para el desarrollo regional, donde Oaxaca queda inscrito en la Sur Sureste con los estados de Campeche, Yucatán, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Puebla (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2005). En ese sentido una de las líneas de acción para el desarrollo regional es el fomento al turismo.

El Plan Regional de Desarrollo de la Región Costa 2011-2016, por su parte, está alineado al Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, en ese sentido cada una de las propuestas vertidas en él está en sintonía con las líneas y ejes del PED y a su vez responden a las diversas problemáticas identificadas en la región.

3.6 Actividades Económicas y Proyectos Detonadores

De acuerdo a la revisión hecha a los planes y programas de la Región Costa, se puede inferir que predominan el sector primario con actividades como la

agricultura, silvicultura y pesca; y por otro lado el terciario donde el turismo en la zona se ha llegado a concebir como detonante económico.

En el proyecto “Bahías de Huatulco” (1982-1988) se consideró al turismo como principal detonante de desarrollo, de igual manera en el Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992 el turismo fue el sector más importante para el desarrollo junto con la agricultura y pesca; también se consideraron otras actividades económicas como la ganadería, silvicultura, minería, e industria como contribuyentes al desarrollo regional.

Por su parte, es evidente que el Programa de Desarrollo Rural Integral 1987-1992, en virtud de su carácter sectorial, debía tener como eje principal el desarrollo rural y elevar el bienestar social de la población vinculada al campo, ya que ve en este su principal fuente de ingresos. Así también consideraba otras actividades económicas como la agricultura, pesca, industria, silvicultura y las artesanías.

Al igual que el proyecto “Bahías de Huatulco” el Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca (1998-1994) también consideraba el turismo y la pesca como potenciales para el desarrollo en la región a través de los cuales se busca disminuir los niveles de pobreza.

Con respecto al Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, en este se reconoce que el sector que alberga la mayor parte de la población ocupada es la agricultura, sin embargo considera que no es la más importante para potenciar el desarrollo económico, por ello ve en el turismo una fuente del desarrollo regional equilibrado.

El Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua (2005) mencionaba la importancia del turismo como punta de lanza para el desarrollo económico de la región a través del cual se elevara el nivel de vida de los habitantes.

Por último, el Plan Regional de Desarrollo de la Región Costa 2011-2016, considera factores principales de desarrollo de la economía al turismo, la agricultura y la pesca. Aunado a ello, se proponían una serie de actividades impulsadas en otros campos para desarrollar la región como son la acuicultura,

agroindustria, presas de usos múltiples y generación de biomasa para biocombustible.

Todos los programas mencionados a excepción del Programa de Desarrollo Rural Integral 1987-1992, (que consideraba la agricultura como principal medio de subsistencia), ven en el turismo, la pesca y la silvicultura, las actividades económicas que podrían contribuir a desarrollar la región.

Así también, en menor medida, se mencionan actividades económicas como la minería, artesanía e industria, como en el Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992, o la acuicultura y la agroindustria que propone el Plan Regional de Desarrollo de la Región Costa 2010-2016.

3.7 Disposiciones Institucionales y Participación de los Diversos Agentes en la Implementación de los Planes y Programas

Entre algunas de las modificaciones jurídicas o firma de acuerdos resalta la firma de un Convenio Único de Desarrollo Estatal para la operación del Programa de Desarrollo Rural Integral 1987. El Convenio permitió la conjugación de convenios y recursos de instancias y dependencias del sector público, social y privado para la operación del Programa. Asimismo, para la operación del Programa de Desarrollo de la Costa 1998-1994, se plantean cinco Acuerdos Regionales.

En ese mismo sentido, el Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua tomó como base jurídica el Art. 28 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca donde menciona los programas especiales e indica que éstos “se referirán a las prioridades del desarrollo integral del Estado fijadas en los planes o a las actividades relacionadas con acciones de coordinación o concertación” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2005).

El Plan Regional de Desarrollo de la Región Costa 2011-2016, resalta la importancia de la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade) la cual, basada en los Art. 17 y 25 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca es la responsable de la elaboración y publicación de los planes (2011-2016).

Para alcanzar los objetivos planteados, cada una de las propuestas de desarrollo regional señala a los responsables en la instrumentación del plan o programa, desde el ámbito local hasta nivel federal.

El Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992 destaca el papel del Gobierno del Estado, gobiernos municipales, el COPLADE y los subcomités sectoriales y regionales.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural Integral 1987-1992, se caracteriza principalmente por la relación con los sectores productivos, comités municipales, organizaciones de productores y mujeres campesinas. Lo anterior con el fin de iniciar acciones conjuntas para impulsar la producción agrícola, coordinados con las dependencias estatales y federales, aunado a ello se atribuyen responsabilidades a los subcomités regionales del COPLADE.

En lo que respecta al Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca de 1990, señala que los ejecutores del programa serían el gobierno federal y gobierno del estado, municipios, y el sector social y privado. Además, para su instrumentación se propuso la creación de un Comité de Concertación Regional, el cual se dividió en los siguientes grupos de acción: bienestar social y desarrollo urbano, desarrollo agropecuario forestal, desarrollo pesquero, desarrollo turístico y modernización de las comunicaciones. El comité estaría presidido por el gobernador de Oaxaca y se integraría de los presidentes municipales, funcionarios federales y representantes del sector social y privado.

Respecto al Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, se encuentra que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca COPLADE-OAXACA es el organismo responsable de coordinar las actividades, así también menciona la participación de los grupos sociales, el sector privado, productores y sociedad en general.

El Plan Regional de Desarrollo de la Región Costa 2011-2016, incluye dentro de los sectores para la ejecución del Plana Instancias federales, COPLADE, las dependencias y entidades estatales, gobiernos municipales y la sociedad civil, a través de la organización con cada una de las partes involucradas.

3.8 Convergencia con otras Regiones del Estado o del País.

En el año 2007 surgió la propuesta denominada *Programa del Sur*, como una estrategia conjunta de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, entidades que compartían los niveles más altos de marginación, escasa productividad y problemas de seguridad. Se proponía la obtención de apoyos extraordinarios y sostenidos que permitieran combatir los problemas de las entidades referidas.

Los trabajos para lograr estos objetivos se estructuraron en cuatro vertientes, consistentes en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, el estímulo a las inversiones para reactivar económicamente a la región, el desarrollo de infraestructuras de comunicación y tecnologías de la información, y como consecuencia el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población.

Uno de los ejes que articuló el trabajo de los tres gobiernos estatales fue la gestión de un Fondo Regional en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que entre los años 2007 y 2011 logró incrementos importantes como resultado de la negociación presupuestal con la Cámara de Diputados.

Por otra parte, como resultado de una diversidad de estudios desarrollados en torno a los objetivos del Programa del Sur, se establecieron como los problemas fundamentales la escasa vertebración de la red carretera, la falta de provisión de servicios y equipamientos públicos a toda la población y la subutilización de su infraestructura regional. Sin embargo, el problema que fue definido como central para detonar el crecimiento de la región fue la conectividad.

La vocación turística de las tres entidades de la región se convirtió en el soporte de la propuesta de un Corredor Turístico del Pacífico Sur que buscaría la articulación, diseño e implementación de rutas y circuitos regionales y estatales. Algunos de los proyectos planteados fueron el de señalización carretera y señalética turística, la definición de rutas temáticas y complementarias, propuestas de ordenamiento territorial en las tres entidades, construcción de tramos carreteros y libramientos, Plan regional de puertos, y proyectos de conservación ambiental, entre otros.

Para el desarrollo del potencial productivo de la zona perteneciente a Oaxaca se propusieron proyectos detonadores para las áreas de Puerto Escondido, Pochutla y Huatulco, básicamente relacionados con el mejoramiento de la

conectividad terrestre y de los atractivos turísticos. El planteamiento central, sin embargo, estuvo relacionado con la situación de la carretera federal No. 200, que atraviesa la región y que carecía de las características y condiciones necesarias para garantizar una adecuada comunicación, así como para facilitar las actividades comerciales y productivas y contribuir al desarrollo turístico de la región Sur del país. Por tales razones, la propuesta más relevante fue la transformación de la carretera Federal número 200 en el Eje Carretero Troncal número 15 “Corredor Pacífico Sur”, con la creación de una carretera de altas especificaciones que no solamente se integraría con el conjunto de ejes transversales de la región sino que permitiría la conexión plena con el resto del país mediante su integración a otros ejes carreteros.

Por otra parte, al publicarse el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se plantearon cinco metas nacionales con el propósito de conducir al país a su máximo potencial: un país en paz, incluyente, próspero, con responsabilidad global y con educación de calidad. Tales metas fueron reforzadas con tres grandes estrategias transversales: 1.- Democratizar la Productividad; 2.- Gobierno Cercano y Moderno; y, 3.- Perspectiva de Género.

En el marco de la primera estrategia se formuló el *Programa para Democratizar la Productividad*, uno de cuyos objetivos es *establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía*. De la misma manera, una de sus estrategias se orientó a *promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región*.

Para acceder a los objetivos generales planteados, se delega en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la responsabilidad de coordinar las acciones que hagan posible acrecentar las oportunidades y de manera consecuente acercar el desarrollo a todas las regiones, sectores y grupos de población del país.

En consideración a las condiciones particulares de la región, se da una especial atención al desarrollo del Sur-Sureste del país. Por ello se plantea como propósito central luchar contra la desigualdad entre las regiones del país en un marco de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno y con la participación de las autoridades y población de las regiones. Todo ello con la

finalidad de que tengan la capacidad de definir las estrategias y acciones que permitan conducir a su desarrollo.

En tal sentido, y en el marco de los objetivos, estrategias y acciones del Plan Nacional de Desarrollo, se definió un Plan Regional de Desarrollo del Sur Sureste 2014-2018. Para hacerlo, se tomó en consideración el marco normativo vigente en la región, que establece las atribuciones y responsabilidades institucionales para la conducción del desarrollo, mediante el recurso a los canales de participación y consulta en el proceso de planeación, así como la coordinación con la Federación, con otras entidades federativas y los municipios, y la concertación con la sociedad (PRDSS, 2014: 9-10).

De acuerdo con el Plan, la región Sur Sureste de México está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El documento incluye un detallado análisis y diagnóstico de las condiciones fisiográficas, demográficas y socioeconómicas de la región. Sin embargo, para adecuar dicho análisis, se adopta una unidad de agregación espacial a la que se denomina “Corredor”, construida en función de : a) factores fisiográficos y orográficos, b) litoral al que pertenecen, c) conectividad y accesibilidad, d) complementariedad y especialización favorecidas por la proximidad geográfica y e) identidad socio-cultural (PRDSS, 2014: 76). Con base en esta estructuración, Oaxaca queda comprendida en el Corredor Pacífico Sur junto a los estados de Guerrero y Chiapas.

A partir del diagnóstico se determinaron los objetivos, estrategias y líneas de acción. Los objetivos son:

- Impulsar programas que eleven la productividad en la región Sur-Sureste y sectores de la economía;
- Fortalecer el bienestar y capacidades de las personas de la región;
- Contribuir a preservar los activos ambientales de la región;
- Ampliar la cobertura de la región bajo sistemas de ordenamiento urbano territorial; y
- Promover el fortalecimiento de la infraestructura productiva y los servicios de enlace y conectividad regionales (PRDSS, 2014: 97).

Cada uno de estos objetivos es posteriormente especificado en estrategias y líneas de acción.

Para dar contenido concreto a tales definiciones programáticas de carácter general, se proponen en el Programa Regional una serie de proyectos que son considerados como estratégicos para distintas zonas de la región en su conjunto. Los proyectos fueron resultado de la revisión de los compromisos presidenciales, de los programas sectoriales, de talleres de consulta con los actores involucrados en el desarrollo del sur-sureste, de los proyectos del Sistema Nacional de Plataformas Logísticas de México elaborados en conjunto con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Economía y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los proyectos tienen como propósitos:

1. Mejorar la conectividad al interior de la región, con el resto del país, así como con los principales mercados internacionales (Estados Unidos, Centro y Sudamérica, y la región pacífico);
2. Fortalecer la Infraestructura productiva para la atracción de nuevas industrias generadoras de empleos;
3. Disminuir el riesgo de ocurrencia de desastres naturales con efectos en la infraestructura de la región;
4. Combatir los niveles de pobreza y marginación de una parte importante de la población de la región;
5. Mejorar los niveles educativos de la población regional; entre otros (PRDSS, 2014: 105-106).

Entre los proyectos relacionados con el área de influencia del Eje Carretero 15 de Oaxaca, se encuentran: la habilitación del puerto en Santa Cruz Huatulco, el impulso al uso de internet y las telecomunicaciones, la conclusión del tendido de fibra óptica para la integración digital regional, el establecimiento del servicio de banda ancha en 80 000 sitios y espacios públicos, la ampliación y modernización el eje carretero 15, de la carretera Pinotepa Nacional-Salina Cruz, conclusión de la autopista Oaxaca-Puerto Escondido, así como la construcción de la autopista Puerto Escondido-Pochutla-Huatulco.

3.9 Continuidad con Planes y Programas Previos.

De los programas revisados a lo largo del documento únicamente el Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992 se sintoniza con el Proyecto “Bahías de Huatulco”.

Asimismo el Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua toma como referente el Plan Puebla - Panamá y Plan Estatal de Desarrollo 98-2004 y 2004-2010. Así también, este programa especial es la continuación de un proyecto de largo alcance iniciado desde los setentas para impulsar el turismo en la zona, para que esta se convierta en un detonador económico en la región y del estado. En el cual la inversión aún permanece:

En el año 2008 se dio a conocer por cuarta vez el “Relanzamiento de Huatulco”, con el que se espera detonar este destino turístico y consolidarlo como uno de los más importantes a nivel nacional, al integrar una oferta turística más amplia que abarca el turismo de masas y el turismo alternativo (combinando naturaleza, cultura y deporte). Con este proyecto, el gobierno federal y la iniciativa privada invertirán dos mil 390 millones de dólares para la construcción de la carretera Oaxaca-Puerto Escondido y dos mil 500 cuartos de hotel. (Morales Gómez, 2009:108)

Así también, dentro de las acciones de desarrollo del turismo en la Costa se encuentra la conclusión de la Supercarretera Costa-Oaxaca que inició su primera fase en el año 2008, a través de la cual se espera mejora de la conexión de mercados y la afluencia de turismo nacional e internacional.

Los planes y programas destinados a la Costa del estado de Oaxaca, resaltan la riqueza natural y cultural de la región como potencial para el desarrollo turístico, y por otro consideran el sector primario, como principal sector de ocupación y autoconsumo, sin embargo, se señala que requiere desarrollar mayor competitividad y volumen productivo para estar al nivel de otras regiones del país. Por ello, a lo largo de los objetivos y estrategias aquí vertidas, se busca el bienestar social y la reducción de la pobreza.

Los programas regionales implementados desde el gobierno federal conciben al estado de Oaxaca en una posición de atraso y marginación, en el caso de la Costa con los proyectos turísticos implementados, específicamente “Bahías

de Huatulco” se esperaba desarrollar la zona como otros Centros Integralmente Planeados como el caso de Cancún o los Cabos, sin embargo, los resultados no han cumplido las expectativas, esto se debe en cierta medida a la nula incorporación de los habitantes originarios de la zona en los procesos de planificación y gestión del turismo (Long, cit, en Mendoza, Moterrubio, Fernández, 2011:57)

Dado que la mayoría de los planes y programas consideran que el turismo y la pesca son los sectores fundamentales para el desarrollo de la economía, excepto el Programa de Desarrollo Rural integral Costa 1987, no se ha desarrollado otro programa que tenga como factor principal la promoción y el desarrollo de la agricultura en esta región.

SEGUNDA PARTE

ALINEAMIENTO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL.

1. ALINEAMIENTO DEL ESTUDIO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL Y PROGRAMAS RELACIONADOS

El estudio denominado “Diagnóstico, análisis y propuestas de mejora del Sistema de Enlaces para la conectividad terrestre intra e interregional, así como de la accesibilidad al equipamiento, infraestructura de apoyo a la producción y atractivos turísticos del área de influencia del eje carretero 15 del estado de Oaxaca” implementado por la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca COPLADE, tiene como objetivo general: “Establecer alternativas para la mejora de los caminos rurales y carreteras del área de influencia del eje carretero 15 del estado de Oaxaca mediante el análisis y evaluación del sistema de enlaces terrestres, utilizando información digital veraz y actualizada de su estado físico y condiciones de operación”. Para hacer factible dicho objetivo general, se hizo necesario el conocimiento en campo y mediante el análisis de información digital, de la estructura de la red de enlaces terrestres, así como su estado físico.

Como es evidente, el objetivo del estudio constituye tan solo un insumo que hará posible contar con información precisa susceptible de ser utilizada posteriormente no solamente en la mejora de la conectividad terrestre sino inclusive para la realización de las tareas de planeación encomendadas al COPLADE por la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca. En este sentido, el proyecto se encuentra alineado a los planteamientos de los diversos instrumentos nacionales y estatales que rigen la actividad de las dependencias de la administración pública.

Así, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto se encuentra relacionado con lo dispuesto en la Estrategia II, *Gobierno cercano* y moderno correspondiente al enfoque transversal de la Meta Nacional II México Incluyente, la cual específicamente contiene una Línea de acción descrita así: “Desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional.” El estudio responde directamente a ese propósito de contar con insumos de información cuya utilización se traduzca en la definición y planeación de políticas públicas adecuadas.

Por otra parte, en la Meta Nacional IV México Próspero se incluye el Objetivo 4.9: Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. De dicho objetivo se desprende la Estrategia 4.9.1: Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia. Tal estrategia enmarca las Líneas de acción que se enuncian de la siguiente manera:

- Fomentar que la construcción de nueva infraestructura favorezca la integración logística y aumente la competitividad derivada de una mayor interconectividad.
- Evaluar las necesidades de infraestructura a largo plazo para el desarrollo de la economía, considerando el desarrollo regional, las tendencias demográficas, las vocaciones económicas y la conectividad internacional, entre otros.

Específicamente, en relación con el sector carretero se plantean, entre otras, las siguientes Líneas de acción:

- Mejorar y modernizar la red de caminos rurales y alimentadores.
- Conservar y mantener en buenas condiciones los caminos rurales de las zonas más marginadas del país, a través del Programa de Empleo Temporal (PET).
- Llevar a cabo la construcción de libramientos, incluyendo entronques, distribuidores y accesos.

- Garantizar una mayor seguridad en las vías de comunicación, a través de mejores condiciones físicas de la red y sistemas inteligentes de transporte.

Resulta evidente que los resultados del estudio contribuyen de manera relevante al proporcionar información que posibilita la toma de decisiones con respecto a las Líneas de acción señaladas. En este sentido, la adecuada planeación de las acciones orientadas a la conservación, mejoramiento y modernización de la infraestructura de caminos requiere como herramienta fundamental el disponer de información precisa y actualizada sobre el estado físico de dichas vías de comunicación. Al mismo tiempo, el conocimiento de la accesibilidad a los diversos tipos de servicios por parte de la población permitirá igualmente tomar decisiones informadas respecto a la construcción de elementos tales como libramientos, entronques y accesos.

Por otra parte, el estudio se alinea también a lo previsto en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, lo cual resulta lógico en la medida en que éste retoma las líneas de acción del Sector Comunicaciones y Transportes del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En específico, entre las Líneas de acción del Programa Sectorial de Comunicaciones Transportes se encuentra la de “Apoyar el desarrollo regional a través de: I) mejorar y modernizar los caminos rurales y alimentadores...y III) modernizar las carreteras interestatales.”

A su vez, los objetivos, estrategias y líneas de acción plasmados en el Programa Sectorial se alinean claramente con las del Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018, que, en relación específicamente con carreteras y autopistas plantea lo siguiente: “Acercar a las comunidades más alejadas mediante la construcción y modernización de caminos rurales.”

Por otra parte, el mismo Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018 en su capítulo 1 relativo al Diagnóstico, en su apartado 1.5 Desarrollo Regional formula un análisis de la situación relativa a las vías de comunicación en zonas rurales. Establece lo siguiente:

“El sector, a través de la coordinación con SEDATU, tiene como objetivo desarrollar políticas públicas que promuevan una complementariedad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad, equidad e innovación en el desarrollo

regional.

Específicamente, contribuye en el desarrollo regional:

- I) Integrando a las comunidades más alejadas con caminos rurales y servicios de pasaje.

Gracias a la red de caminos rurales es posible la comunicación entre los centros de población con los polos regionales de desarrollo, centros de consumo y de producción en el medio rural, el acceso de amplios grupos de población campesina a servicios básicos de salud y educación, así como a mayores oportunidades de empleo y desarrollo general.

Pese a su gran importancia, los caminos rurales presentan problemas en su operación ocasionados principalmente por sus modestas especificaciones técnicas, por el aforo vehicular al que sirven, a los efectos meteorológicos y a la falta de capacidad de respuesta para atender sus requerimientos de mantenimiento y desarrollo por parte de los gobiernos estatales y municipales.

Con el propósito de revertir esta situación, se requiere atender e invertir de forma planificada y en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios, en las crecientes necesidades que plantean los caminos rurales y alimentadores, en materia de construcción y modernización, así como la conservación de estas vialidades”.

En su capítulo III, el Programa define los objetivos, estrategias y líneas de acción. En su objetivo 1 se propone “Desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social”. Derivado de este planteamiento, se propone la Estrategia 1.1 para “Modernizar, construir y conservar la red carretera federal, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos, de eficiencia, seguridad y equidad regional.”. Y especificando estas formulaciones programáticas, se describen las líneas de acción, entre las cuales se encuentran, en relación con este estudio, las siguientes:

1.1.2 Construir, modernizar, reconstruir y conservar caminos rurales y alimentadores, llegando a las zonas más marginadas del país.

1.1.4 Construir infraestructura que permita brindar mayor seguridad a los usuarios.

Por otra parte, se definen como líneas de acción transversales, entre otras, las siguientes:

** Modernizar y ampliar la red de caminos rurales y alimentadores, carreteras interestatales.*

En la descripción de esta línea de acción se afirma que los programas de desarrollo carretero contemplarán acciones específicas para ampliar la red de caminos rurales, alimentadores y carreteras interestatales con criterios de inclusión social y conectividad interregionales que propicien el desarrollo equitativo de regiones, ciudades y localidades. Asimismo, señala que se atenderá a la mejora en las especificaciones técnicas de la red de caminos rurales y alimentadores.

** Conservar y mantener en buenas condiciones los caminos rurales de las zonas más marginadas del país.*

En la descripción de la línea se establece que los caminos rurales contribuirán a conectar y facilitar el acceso oportuno a los mercados de las comunidades marginadas

Estas líneas de acción, obviamente, requieren previamente de contar con información precisa y confiable relacionada, por una parte, con el estado físico de los caminos rurales con la finalidad de programar adecuadamente las acciones de modernización, reconstrucción y conservación de los mismos, y por otra, con las necesidades de comunicación de la población rural que permita identificar los requerimientos en materia de construcción de nuevos caminos rurales. Tal información será provista como resultado del estudio, con lo cual resulta indubitable la alineación del mismo a los objetivos y líneas de acción del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018.

Por su parte, el Plan Regional de Desarrollo de la Costa 2011-2016, en su capítulo 3. *Implementación y resultados esperados*, que prevé el esquema para la coordinación y operación del Plan, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, incluye un apartado 3.1.4 *Banco de Información para el Desarrollo Regional*. Allí se establece la necesidad de realizar

una gran cantidad de estudios técnicos que reúnan información indispensable para la preparación de proyectos de desarrollo e inversión. En este sentido, la instrumentación del Plan Regional impone la necesidad de tomar previsiones para al acopio, actualización y accesibilidad de datos estadísticos, mapas georreferenciados y fuentes de información relevantes para el desarrollo de las regiones. Para dar respuesta a estos desafíos, se señala en el Plan que la Coordinación General del COPLADE propuso el establecimiento de un Banco de Información para el Desarrollo Regional. Dicha instancia sería la responsable de concentrar bases de datos, mapas, publicaciones, proyectos y vínculos con centros académicos y de investigación que estarían disponibles para su consulta tanto por las instancias relacionadas con el desarrollo del estado, sus regiones y municipios, como por el público en general.

El estudio se alinea claramente a los propósitos de dicho Banco de Información, al proveer información actualizada respecto a la existencia y condiciones físicas de caminos rurales, equipamiento de cobertura estatal y regional georreferenciado, mapas de accesibilidad de la población a los diferentes servicios, así como una gran cantidad de información de carácter socioeconómico integrada en un Sistema de Información Geográfica. Estos resultados brindarán sin duda una visión incomparable en materia de conectividad terrestre y acceso de la población a diferentes servicios en la región, facilitando la toma de decisiones en materia de planeación de las acciones orientadas a resolver los problemas y carencias existentes actualmente, así como para la formulación de proyectos gubernamentales sustentados en información precisa y actualizada.

TERCERA PARTE

ACCESIBILIDAD AL EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS DE LA REGIÓN COSTA DE OAXACA

1. Introducción

El estudio “Diagnóstico, análisis y propuestas de mejora del Sistema de Enlaces para la conectividad terrestre intra e interregional, así como de la accesibilidad al equipamiento, infraestructura de apoyo a la producción y atractivos turísticos de la región Costa de Oaxaca” implementado por el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca COPLADE, tiene como objetivo general: “Establecer alternativas para la mejora de los caminos rurales y carreteras de la región Costa mediante el análisis y evaluación del sistema de enlaces terrestres, utilizando información digital veraz y actualizada de su estado físico y condiciones de operación.”, por lo cual es menester conocer la red de enlaces terrestres y su estado físico.

Para tal empresa se implementó un esquema de trabajo metodológico consistente en la recopilación y procesamiento de información documental, la construcción de la base geoespacial de la cartografía regional, la selección, identificación y digitalización de caminos rurales, el levantamiento de atributos de caminos rurales, su procesamiento e integración en un sistema de información geográfica SIG, finalmente los análisis de accesibilidad y del estado de los caminos rurales.

El análisis espacial de características de atributos levantados de los caminos rurales posibilitó evaluar el grado de servicio que proporcionan, su grado de vulnerabilidad, los tramos o zonas de atención prioritaria y el nivel de conectividad provisto por la red de enlaces carreteros, complementando el análisis de accesibilidad de la población a los equipamientos de servicios dentro de la región.

Este informe presenta los resultados relevantes del estado físico actual de la red de caminos rurales, también expone el significado de dichos resultados bajo la óptica los análisis mencionados y hace un recuento de conclusiones derivadas. Incluye la cartografía generada para la caracterización de su estado físico y de los análisis resultantes.

2. Antecedentes

El objetivo general del estudio es: “Establecer alternativas para la mejora de los caminos rurales y carreteras de la región de la Costa, mediante el análisis y evaluación del sistema de enlaces terrestres, utilizando información digital veraz y actualizada de su estado físico y condiciones de operación.”

Los objetivos particulares planteados son:

- Conocer la red de enlaces terrestres y su estado físico.
- Identificar los refuerzos necesarios para facilitar la comunicación terrestre con las entidades colindantes.
- Definir alternativas de desarrollo económico para los centros de población, desde el punto de vista de la accesibilidad relacional.
- Conocer el tiempo de recorrido que realizan los habitantes y productores hacia los centros de atención social e instalaciones de apoyo a la producción y comercialización de productos.
- Construir un sistema de información geográfica con información georreferenciada proveniente de levantamiento en campo e imágenes de satélite.

Para la elaboración de los diversos mapas de la región Costa, producto del objeto de este trabajo, se implementó una metodología general consistente en los pasos

siguientes:

1. Obtención de la información cartográfica existente de carreteras y caminos rurales de la región Costa (Red Vial, INEGI).
2. Complementación de la red vial existente, por medio del inventario de los caminos rurales que conectan a las localidades con población entre 100 y 500 habitantes. Para ello fueron digitalizados los caminos rurales sobre imágenes satelitales de alta resolución y se llevó a cabo el inventario de sus principales características por medio de recorridos de campo.
3. Construcción de mapa base de la región que incluye información de contexto geográfico, demográfico, de equipamiento, de infraestructura, etcétera, sobre el que se montará la información temática de campo y análisis.
4. Integración de información temática, determinación de criterios, elaboración de análisis espaciales.
5. Formulación de tablas y gráficas para la interpretación de resultados.
6. Elaboración de informe final de resultados.

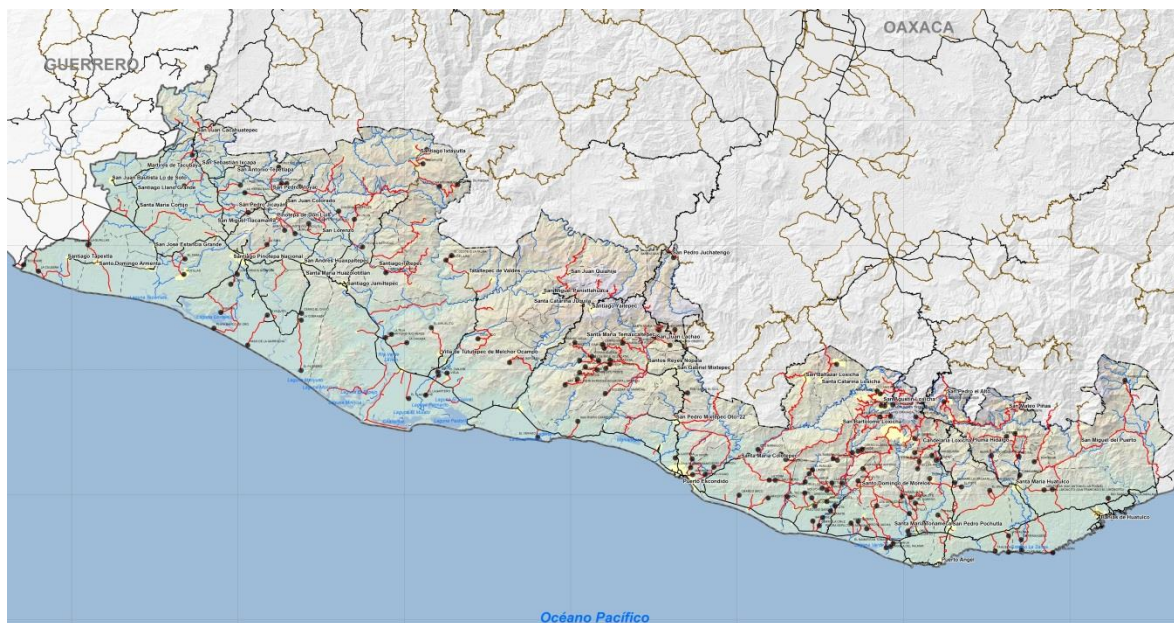
2.1 Delimitación del universo de trabajo

A partir de la digitalización de imágenes de satélite realizada tanto por INEGI como por la UABJO, se obtuvo el registro de todos los caminos rurales que vinculan localidades rurales de 100 habitantes o más dentro de la región Costa.

Fuente	Kilometraje
Longitud de caminos rurales que enlazan localidades mayores a 250 habitantes, digitalizada por INEGI	826
Longitud de caminos rurales que enlazan localidades mayores a 100 habitantes, digitalizada por UABJO	1,147
Longitud total digitalizada de caminos rurales	1,973

La imagen siguiente muestra el plan de trabajo propuesto para levantar los 1,973 km de caminos rurales en la región Costa.

2.2 Metodología para la evaluación del estado físico de los caminos rurales.



La red de enlaces carreteros está formada por la red de carreteras pavimentadas y la red de caminos rurales. Su estado físico incide directamente en su capacidad funcional para proveer accesibilidad y conectividad a la población dentro de una región.

Para evaluar el estado de los caminos es necesario conocer las condiciones de sus atributos estructurales y funcionales. La ubicación y caracterización de la vulnerabilidad estructural y los sitios críticos de la red de enlaces carreteros es información valiosa durante la identificación de áreas de atención prioritaria para mantener y mejorar su funcionalidad.

Los objetivos planteados son:

- Identificar las condiciones de servicio de los caminos rurales.
- Caracterizar la infraestructura estratégica de los caminos rurales.
- Identificar la vulnerabilidad estructural y sitios críticos de los caminos rurales

Los atributos de caminos rurales identificados como relevantes para realizar la caracterización y análisis de su estado son:

- Camino (Clasificación, Ancho de calzada, Superficie de rodamiento, Condiciones del camino, Señalamiento, Observaciones)
- Señalamientos en entronques (Tipo, Condición, Suficiencia, Observaciones)
- Puente vehicular (Ancho de calzada, Longitud, Galibo altura, Galibo ancho, Material, Estado, Observaciones)
- Obra de protección (Tipo, Material, Estado, Observaciones)
- Obra de protección hidráulica (Tipo, Material, Estado, Observaciones)
- Servicios de Apoyo (Tipo, Observaciones)
- Banco de Material (Tipo, Observaciones)
- Peligros (Tipo, Grado, Observaciones)

Una vez obtenidos los datos de campo, la metodología empleada consistió en los procesos siguientes:

1. Se conforma la red de enlaces terrestres como una red de caminos con especificaciones de carácter topológico.
2. Se integran mapas con capas incorporadas por temas:
 - a. Caracterización.- Clasificación, ancho de calzada y servicios de apoyo. Tipo de banco de material.
 - b. Vulnerabilidad y Sitios críticos.- Superficie de rodamiento y estado del camino. Material y estado de obras civiles de protección. Material y estado de obras hidráulicas de protección. Tipo y grado de peligros.
3. Se computan los kilómetros y atributos conforme a los criterios de campos.

De estos procesos se obtuvieron los resultados siguientes:

- Mapas temáticos con el estado de caminos rurales calificado cada 2 kilómetros, con el estado de obras civiles e hidráulicas, con la identificación de sitios con peligros y servicios de apoyo.
- Identificación espacial de los tramos y sitios críticos que vuelven vulnerables los caminos rurales.
- Identificación de las localidades que están conectadas por la red de enlaces carreteros.
- Cuantificación de kilómetros y atributos de caminos rurales que se encuentran vulnerables o en estado crítico.

2.3 Metodología para el análisis de accesibilidad a servicios y

equipamiento y de conectividad de la red de enlaces carreteros.

Habiéndose obtenido y procesado la información levantada en campo que permitió evaluar el estado físico de los caminos rurales, la etapa siguiente fue realizar los análisis de accesibilidad y conectividad de la red de enlaces carreteros de la región.

Los objetivos planteados fueron:

- Obtener los tiempos de recorrido de la población a diferentes elementos de equipamiento y servicios en su región.
- Obtener el porcentaje de población bajo cobertura territorial del equipamiento según norma.
- Obtener el porcentaje de población fuera de cobertura territorial de acuerdo a norma.
- Obtener el porcentaje de población y localidades conectadas en la red de enlaces carreteros.

Para ello, se utilizó la metodología consistente en:

1. Se conforma la red de enlaces terrestres como una red de caminos con especificaciones de carácter topológico.
2. Análisis de Accesibilidad:
 - a. A la red de caminos se le asignan velocidades promedio para transporte público por tipo de camino y topografía (valle, lomerío y montaña).
 - b. Se incorpora la capa de información censal por localidad.
 - c. Se incorporan las capas de equipamiento georreferenciado agrupados por tipo de servicio equivalente y cobertura en tiempo, definida según norma.
 - d. Por medio de procesos conocidos como “de distancia ponderada” se calculan tiempos de recorrido desde cualquier centro de población mayor a 100 habitantes al punto donde se ubica el equipamiento seleccionado más cercano.
3. Análisis de Conectividad:
 - a. A la red de caminos se asigna un rango de 500 m. de distancia de ubicación espacial de las localidades con población mayor a 100

habitantes, respecto a la red de enlaces carreteros como criterio para discriminar las localidades conectadas e inconexas.

4. Se obtienen porcentajes y se elaboran las gráficas que exponen los resultados estadísticos de cada característica.
5. Se interpretan los resultados y se generan las conclusiones.

Los resultados obtenidos para los análisis de accesibilidad y conectividad fueron:

- Mapas con la cobertura territorial del equipamiento por norma y los tiempos de recorrido para acceder al equipamiento seleccionado desde cualquier centro de población mayor a 100 habitantes.
- Mapas de localidades conectadas a través de la red de enlaces carreteros dentro de la región.
- Identificación de las localidades que están en el rango de minutos de recorrido de acuerdo a la norma.
- Cálculo del número de pobladores que tienen cobertura territorial al equipamiento seleccionado.
- Cálculo del número de pobladores que no tienen acceso al equipamiento seleccionado de acuerdo a norma.
- Cálculo del número de pobladores y localidades conectadas a la red de enlaces carreteros.

3. Resultados de Análisis del Estado Físico, Accesibilidad y Conectividad de Caminos Rurales

3.1 Interpretación de resultados del estado físico del camino

Las labores de trabajo de campo para el levantamiento de atributos de caminos rurales en la región Costa requirieron de 12 días para levantar 2,011 km en 280 tracklogs, con 7,617 atributos registrados y 1,029 fotografías tomadas. Una vez depurados los registros de campo en gabinete se obtuvieron 2,001 kilómetros levantados, que representan un incremento del 1.4% neto sobre el kilometraje estimado.

Conforme el proceso de levantamiento del trabajo de campo avanzó se realizaron ajustes a los árboles secuenciales de captura de los atributos con el objeto de

facilitar el proceso de registro en el GPS, su captura y manejo en la base de datos. Además, por la cantidad de elementos registrados en algunos temas y la relevancia de otros durante el proceso de análisis de la información para determinar los niveles de servicio y vulnerabilidad de los tramos de caminos, los atributos de “Alcantarillas” y “Puentes” del tema de “Obras de protección hidráulica” se desagruparon para que el primero formase un tema en sí mismo y el segundo se añadiese al registro del tema de “Puente vehicular”.

La tabla siguiente muestra la cantidad de atributos registrados conforme a los temas determinados:

Tema del atributo	Cantidad
Kilometraje de caminos rurales levantados	2,001.4
Obras civiles de protección	366
Obras hidráulicas de protección	1,538
Alcantarillas	4,186
Puentes vehiculares	164
Señalamiento en entronques	337
Peligros	1,662
Bancos de material	346
Servicios de apoyo	24

Como resultados de los análisis del estado de los caminos rurales es conveniente mencionar los siguientes:

EN CUANTO A LAS CONDICIONES³ DE LOS CAMINOS RURALES:

Primeramente cabe señalar que la mayoría de los caminos rurales son terracerías (67%), conforme a la clasificación manejada por la SCT, pero también que apenas el 7% de todos los caminos rurales de la región Costa tiene una superficie de

³ El tipo de camino se identifica cada dos kilómetros conforme a la clasificación de S.C.T. con los criterios siguientes:

Revestido.- cuando la superficie del camino está recubierta por algún material pétreo compacto, diferente al terreno natural o a suelo mejorado, otorgando una superficie de rodamiento uniforme y tersa.

Terracería.- cuando la superficie del camino está recubierta por algún suelo mejorado compacto diferente al terreno natural otorgando una superficie de rodamiento uniforme.

Brecha.- cuando la superficie del camino es el terreno natural y la superficie de rodamiento es irregular.

El ancho de calzada responde al criterio siguiente:

Un carril.- la sección transversal permite el paso de un solo vehículo a la vez.

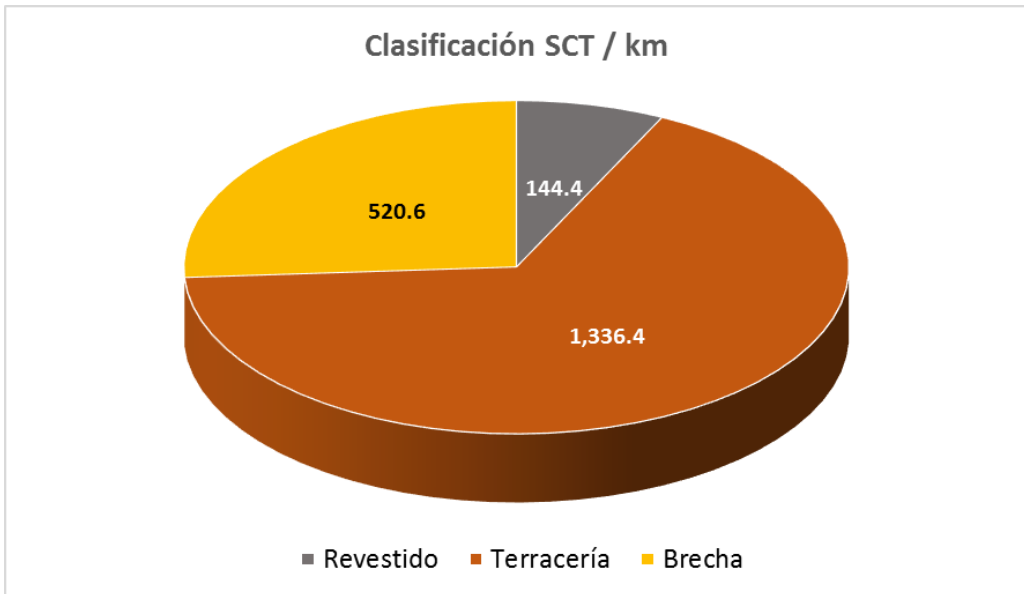
Más de un carril.- la sección transversal permite el paso de más de un vehículo a la vez.

En cuanto a los Servicios de apoyo se registra exclusivamente su presencia a la orilla del camino.

rodamiento protegida contra el desgaste y que proporciona condiciones de seguridad y confort regulares en temporada de lluvias.

Es importante mencionar que el 75% de los caminos rurales, es decir, poco más de 1,500 km tiene un ancho de apenas un carril, lo que disminuye considerablemente su capacidad de servicio, así mismo los servicios de apoyo al viajero son prácticamente inexistentes en la red de caminos rurales de la región.

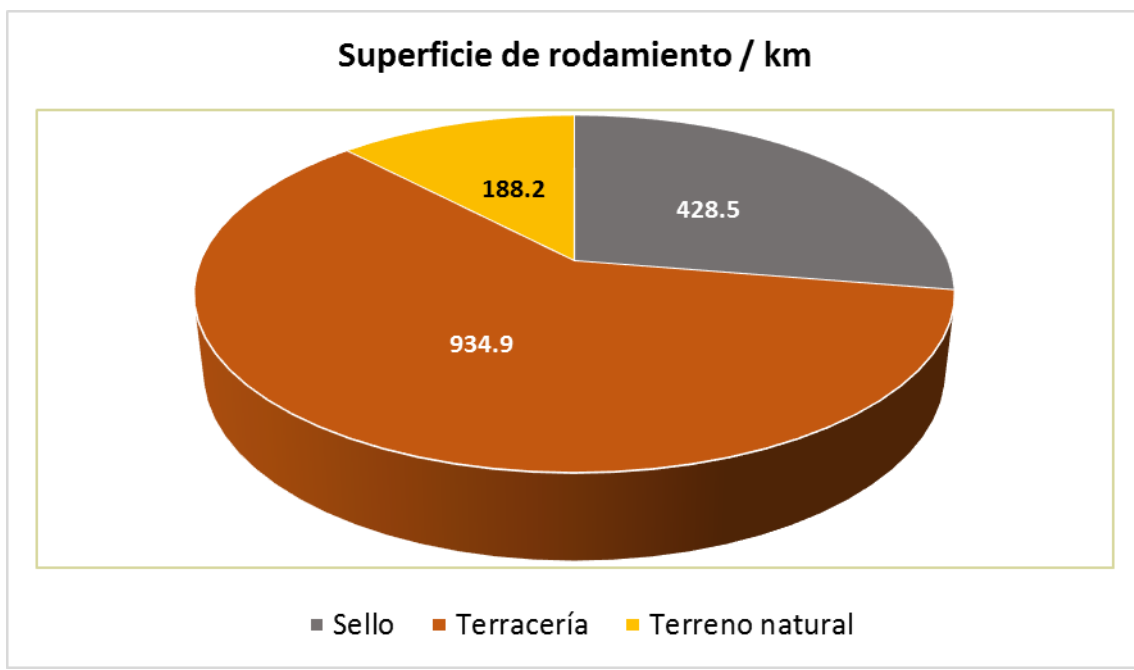
Clasificación SCT		
	km	%
Revestido	144.4	7
Terracería	1,336.4	67
Brecha	520.6	26
Totales	2,001.4	100
Ancho de calzada		
	km	%
Un carril	1,510.9	75
Mas de un carril	490.5	25
Totales	2,001.4	100
Servicios de apoyo		
	Sitios	%
Módulo de seguridad	19	79
Paradero	3	13
Venta de gasolina	2	8
Totales	24	100



Respecto a las condiciones del camino, el 85% del kilometraje se encontró en

bueno o regular estado. Sin embargo, cabe destacar que el 15%, se consideró como en malas condiciones.

Superficie de rodamiento		
	km	%
Sello	144.4	7
Terracería	1,336.4	67
Terreno natural	520.6	26
Totales	2,001.4	100
Estado del camino		
	km	%
Bueno	598.0	30
Regular	1,100.7	55
Malo	302.7	15
Totales	2,001.4	100

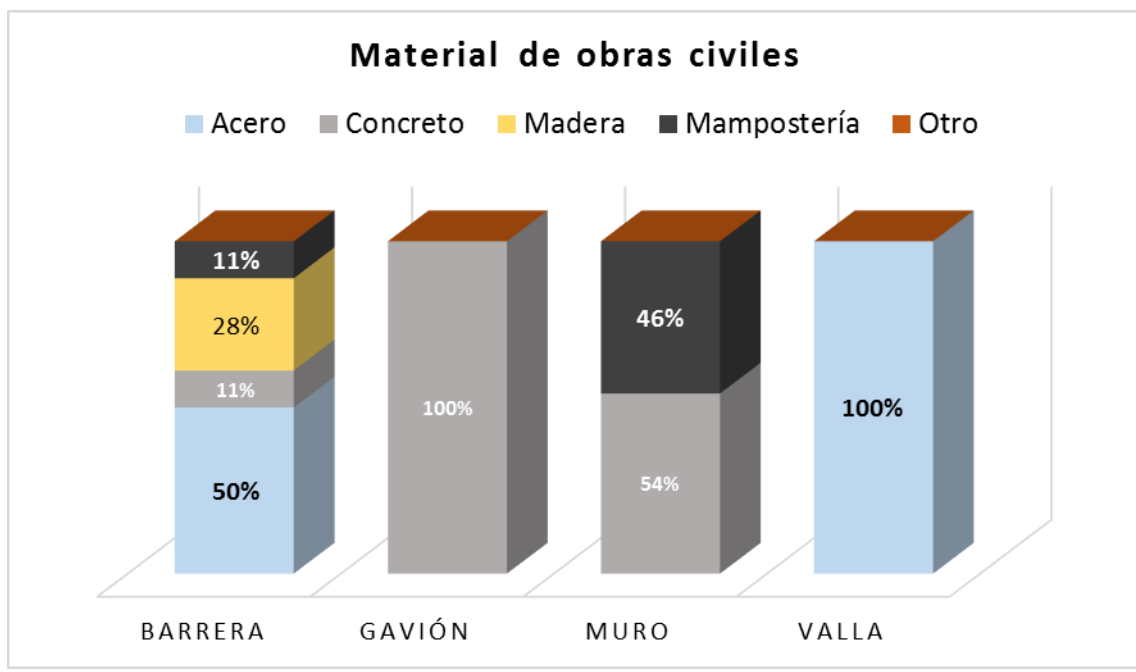




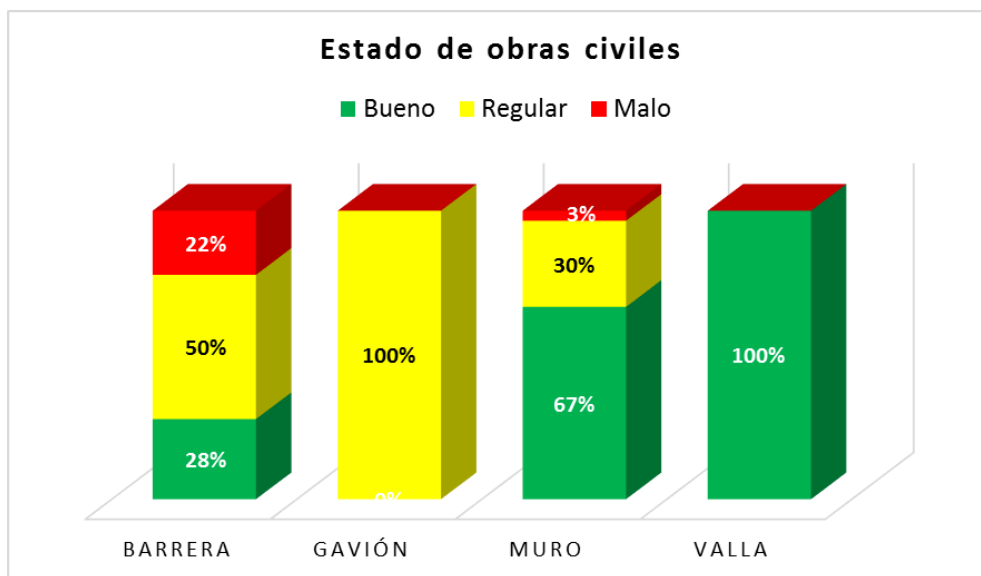
RESPECTO A LAS OBRAS CIVILES E HIDRÁULICAS DE PROTECCIÓN:

De acuerdo a los datos de campo, los muros son la obra de protección con mayor presencia en los caminos rurales de la región Costa (94%), de los cuales el 54% son de concreto, seguido de mampostería como material de su constitución (46%). En su gran mayoría los muros –y demás obras civiles de protección- se encuentran en buen estado, es decir sin fallas estructurales significativas, y es escaso el porcentaje que se calificó en mal estado (4%).

Material de obras civiles												
	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro		Totales	
Barrera	9	50%	2	11%	5	28%	2	11%	0	0%	18	100%
Gavión	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%
Muro	0	0%	187	54%	0	0%	158	46%	0	0%	345	100%
Valla	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	100%
Totales	11	3%	190	52%	5	1%	160	44%	0	0%	366	100%

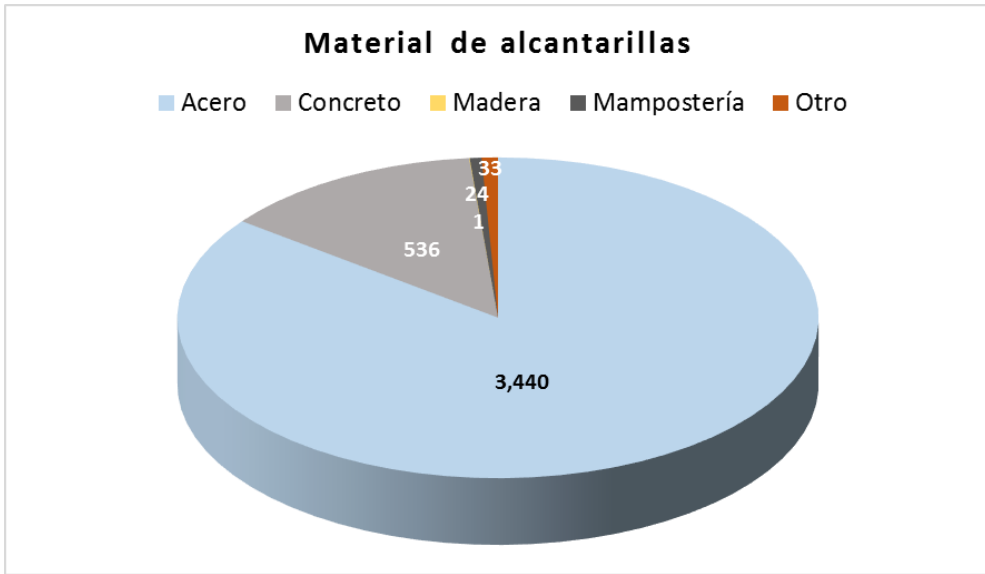


Estado de obras civiles								
	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Barrera	5	28%	9	50%	4	22%	18	100%
Gavión	0	0%	1	100%	0	0%	1	100%
Muro	230	67%	103	30%	12	3%	345	100%
Valla	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
Totales	237	65%	113	31%	16	4%	366	100%

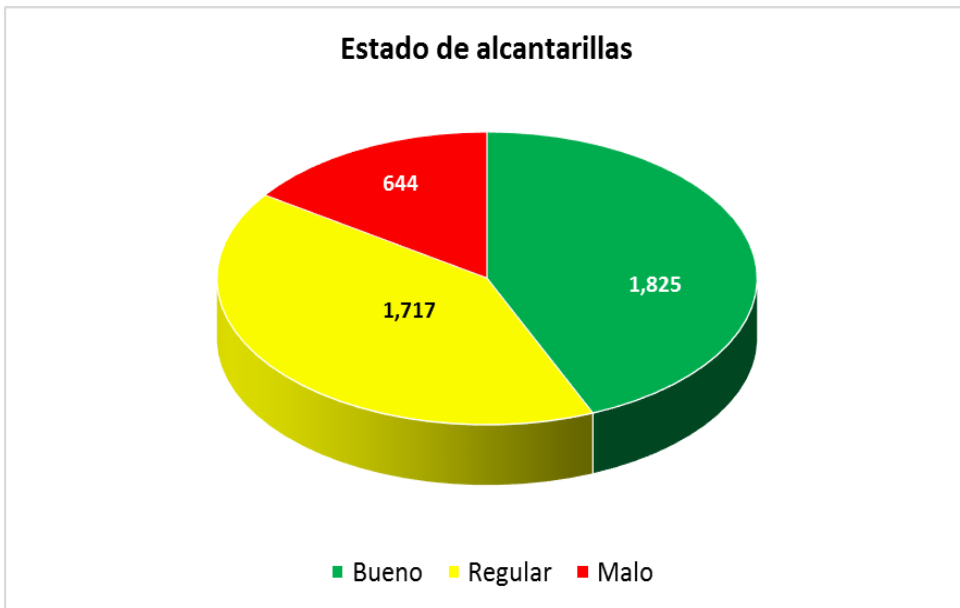


En cuanto a las alcantarillas, son la obra hidráulica de protección con el mayor número de elementos en los caminos rurales de la región Costa con 4,186 registros, es decir, el 71% de todas las obras hidráulicas de protección. De estas, la mayoría son de acero (82%) y se encuentran en condición buena a regular (85%), es decir, que presentan cierto grado de azolve y algunos daños estructurales no graves. Sin embargo, hay que señalar que el 15% sí se encuentran estructuralmente o hidráulicamente colapsadas.

Material de alcantarillas														
	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Plástico		Otro		Totales	
Alcantarillas	3,440	82%	536	13%	1	0%	24	1%	152	4%	33	1%	4,186	100%



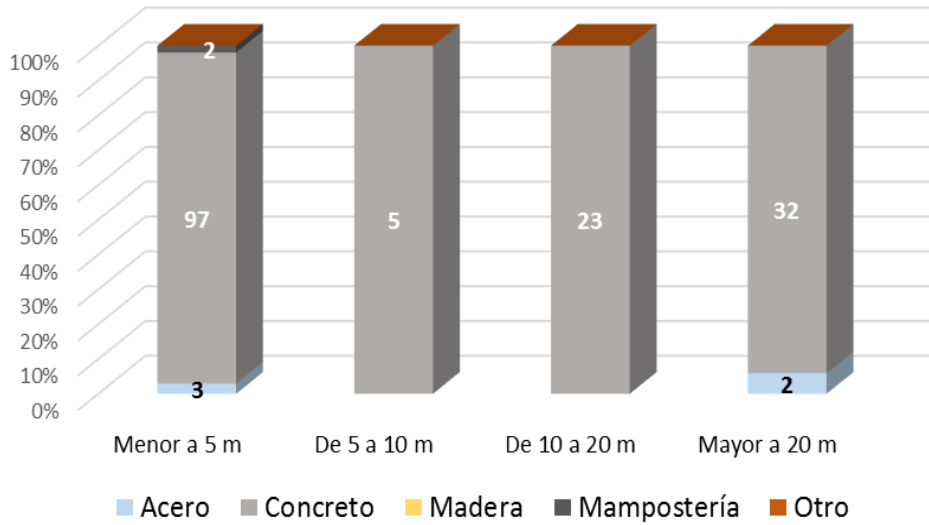
Estado de alcantarillas							
	Bueno		Regular		Malo		Totales
Alcantarillas	1,825	44%	1,717	41%	644	15%	4,186 100%



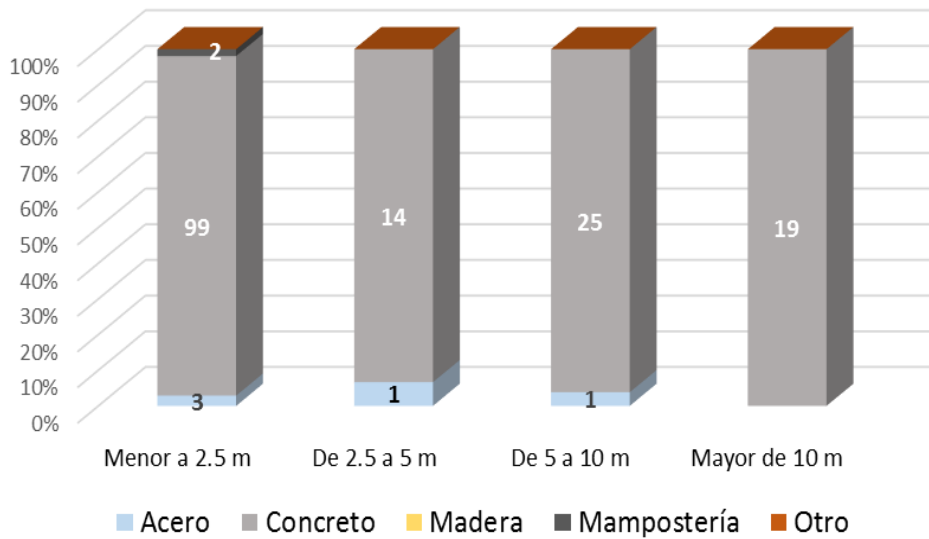
En la región de la Costa la mayoría de puentes registrados (62%) tienen una longitud menor a 5 m., no obstante, el 21% son mayores a 20 m. de longitud. De igual manera, el 63% tienen un gálibo menor a 2.5 m., pero el 12% libran accidentes topográficos de más de 10 m. de profundidad. La mayoría (96%) de los puentes están construidos en concreto, pero también hay algunos de acero o mampostería. El 98% de los puentes vehiculares se encuentran en buen o regular estado, sin problemas estructurales. Solo hay dos puentes mayores a 20 m. de longitud o uno de más de 10 m. de altura de su gálibo en malas condiciones estructurales, lo que significa potencialmente la interrupción permanente de comunicación a través de los caminos que habilitan.

Material según la longitud de puentes vehiculares												
Longitud	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro		Totales	
Menor a 5 m	3	3%	97	95%	0	0%	2	2%	0	0%	102	100%
De 5 a 10 m	0	0%	5	100%	0	0%	0	0%	0	0%	5	100%
De 10 a 20 m	0	0%	23	100%	0	0%	0	0%	0	0%	23	100%
Mayor a 20 m	2	6%	32	94%	0	0%	0	0%	0	0%	34	100%
Totales	5	3%	157	96%	0	0%	2	1%	0	0%	164	100%
Material según la altura de gálibo de puentes vehiculares												
Altura de gálibo	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro		Totales	
Menor a 2.5 m	3	3%	99	95%	0	0%	2	2%	0	0%	104	100%
De 2.5 a 5 m	1	7%	14	93%	0	0%	0	0%	0	0%	15	100%
De 5 a 10 m	1	4%	25	96%	0	0%	0	0%	0	0%	26	100%
Mayor de 10 m	0	0%	19	100%	0	0%	0	0%	0	0%	19	100%
Totales	5	3%	157	96%	0	0%	2	1%	0	0%	164	100%

Material según la longitud de puentes vehiculares

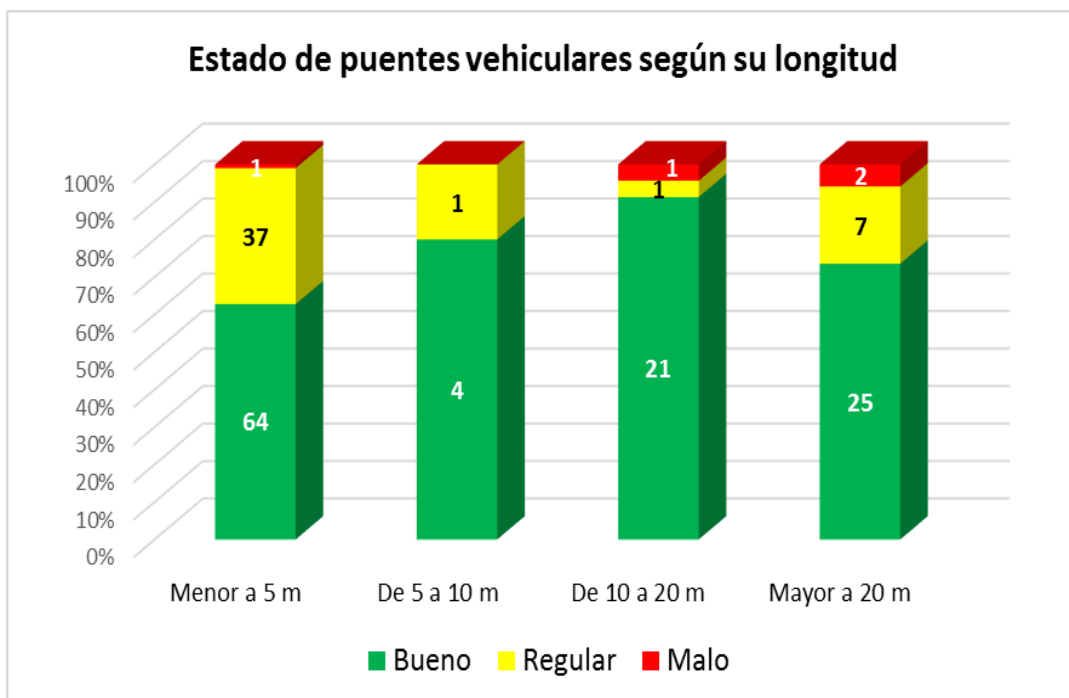


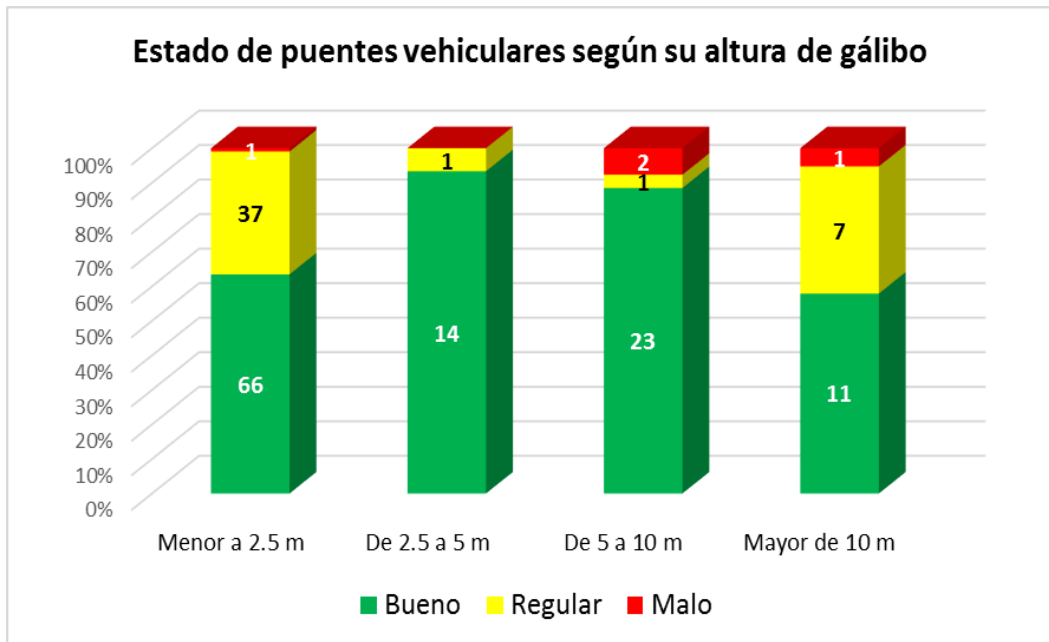
Material según la altura de gálibo de puentes vehiculares



Estado de puentes vehiculares según su longitud								
Longitud	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Menor a 5 m	64	63%	37	36%	1	1%	102	100%
De 5 a 10 m	4	80%	1	20%	0	0%	5	100%
De 10 a 20 m	21	91%	1	4%	1	4%	23	100%
Mayor a 20 m	25	74%	7	21%	2	6%	34	100%
Totales	114	70%	46	28%	4	2%	164	100%

Estado de puentes vehiculares según su altura de gálibo								
Altura de gálibo	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Menor a 2.5 m	66	63%	37	36%	1	1%	104	100%
De 2.5 a 5 m	14	93%	1	7%	0	0%	15	100%
De 5 a 10 m	23	88%	1	4%	2	8%	26	100%
Mayor de 10 m	11	58%	7	37%	1	5%	19	100%
Totales	114	70%	46	28%	4	2%	164	100%

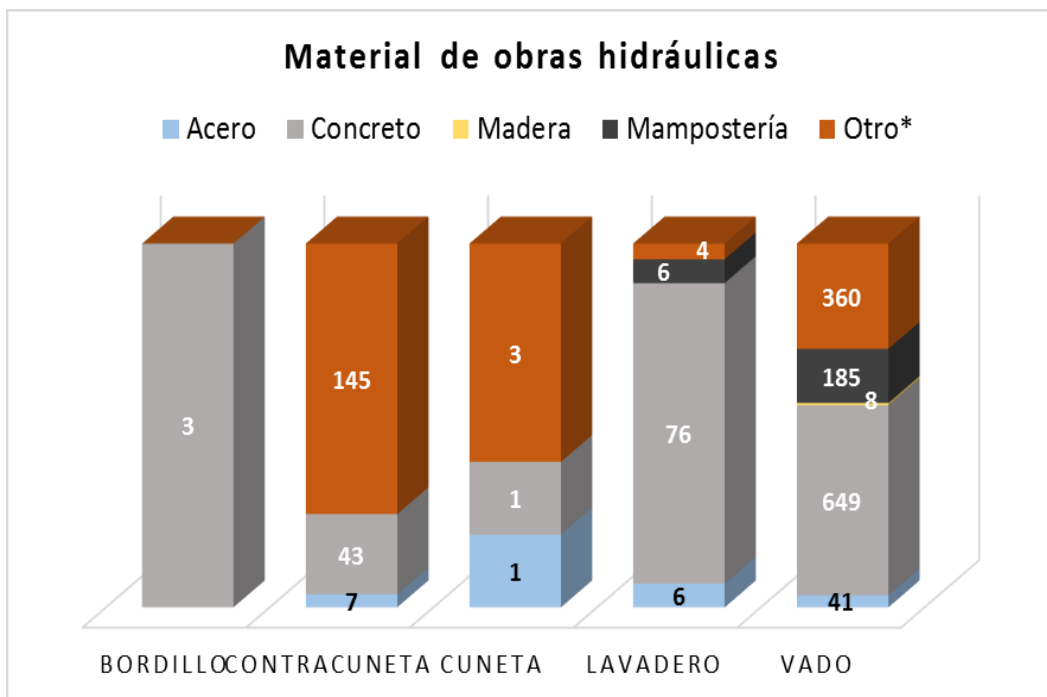




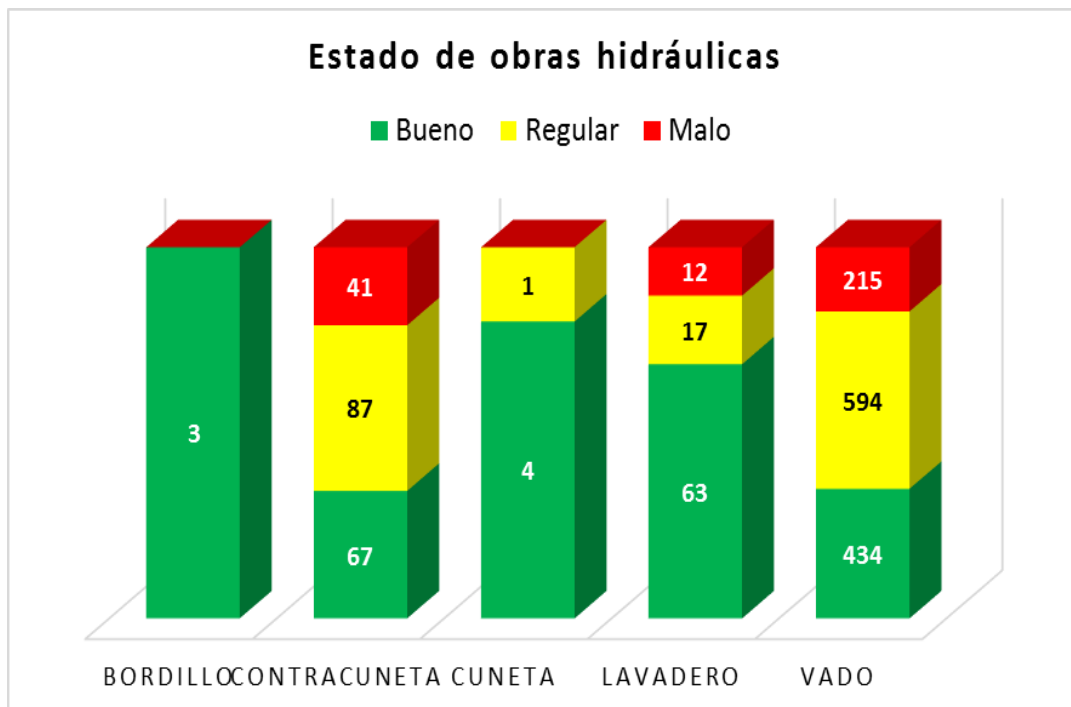
Separadas de las alcantarillas y puentes vehiculares por el motivo expuesto, los vados y cunetas son las obras de protección hidráulica con más presencia a través de los caminos rurales, con el 81% y el 13% respectivamente. En el caso de los vados en su mayoría están contruidos en concreto armado (52%) y se encuentran en bueno o regular estado el 83%, sin embargo, hay un 17% calificado en mal estado. Al igual que el 29% de los vados, la mayoría de las contracunetas (74%) y cunetas (60%) se encontraron labradas en el terreno natural sin recubrimiento alguno lo cual las vuelve muy vulnerables y requieren de mantenimiento después de lluvias torrenciales y temporadas de lluvia, sin embargo, la mayoría de ellas se encontró en bueno o regular estado.

Material de obras hidráulicas												
	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro*		Totales	
Bordillo	0	0%	3	100%	0	0%	0	0%	0	0%	3	100%
Contracuneta	7	4%	43	22%	0	0%	0	0%	145	74%	195	100%
Cuneta	1	20%	1	20%	0	0%	0	0%	3	60%	5	100%
Lavadero	6	7%	76	83%	0	0%	6	7%	4	4%	92	100%
Vado	41	3%	649	52%	8	1%	185	15%	360	29%	1,243	100%
Totales	55	4%	772	50%	8	1%	191	12%	512	33%	1,538	100%

*En el caso de las contracunetas, cunetas y lavaderos la clasificación de "Otro" corresponde a terreno natural en el que fueron labradas.



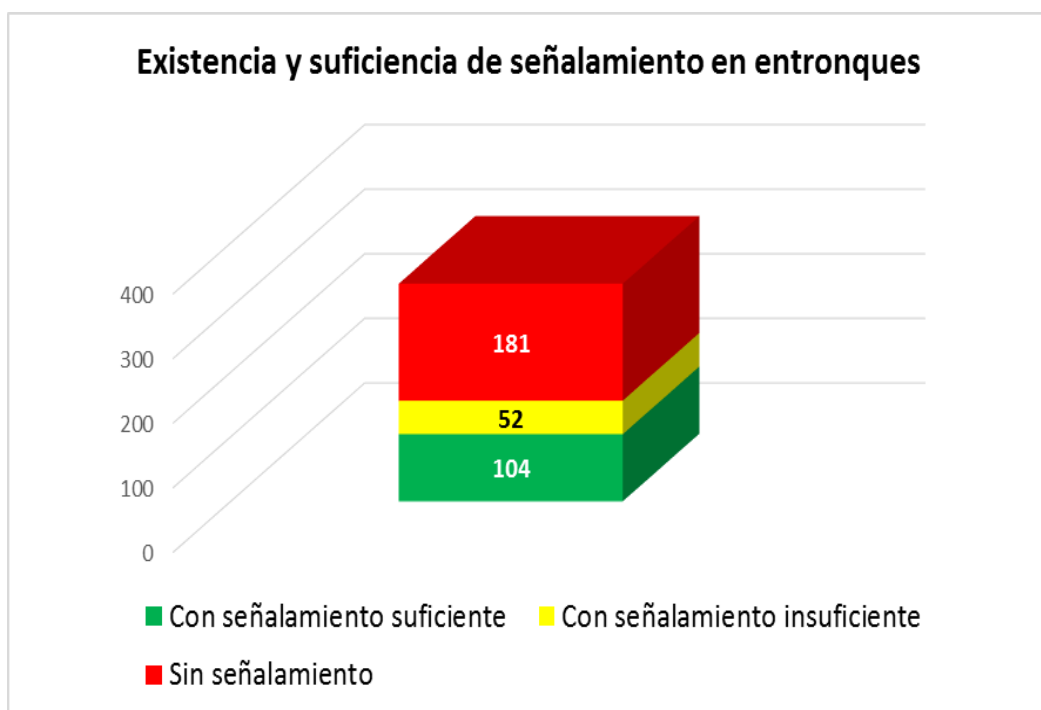
Estado de obras hidráulicas								
	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Bordillo	3	100%	0	0%	0	0%	3	100%
Contracuneta	67	34%	87	45%	41	21%	195	100%
Cuneta	4	80%	1	20%	0	0%	5	100%
Lavadero	63	68%	17	18%	12	13%	92	100%
Vado	434	35%	594	48%	215	17%	1,243	100%
Totales	571	37%	699	45%	268	17%	1,538	100%



SOBRE EL SEÑALAMIENTO EN ENTRONQUES.-

De los 337 entronques registrados apenas el 46% cuenta con señalamiento, pero solo el 31% tiene el señalamiento suficiente para proporcionar la información necesaria para evitar extravíos del viajero. La mayoría del señalamiento es informativo (96%). Aun cuando el 40% se encontró en buenas condiciones, el 19% está en malas condiciones, lo que se traduce en alta vulnerabilidad debido a su fragilidad.

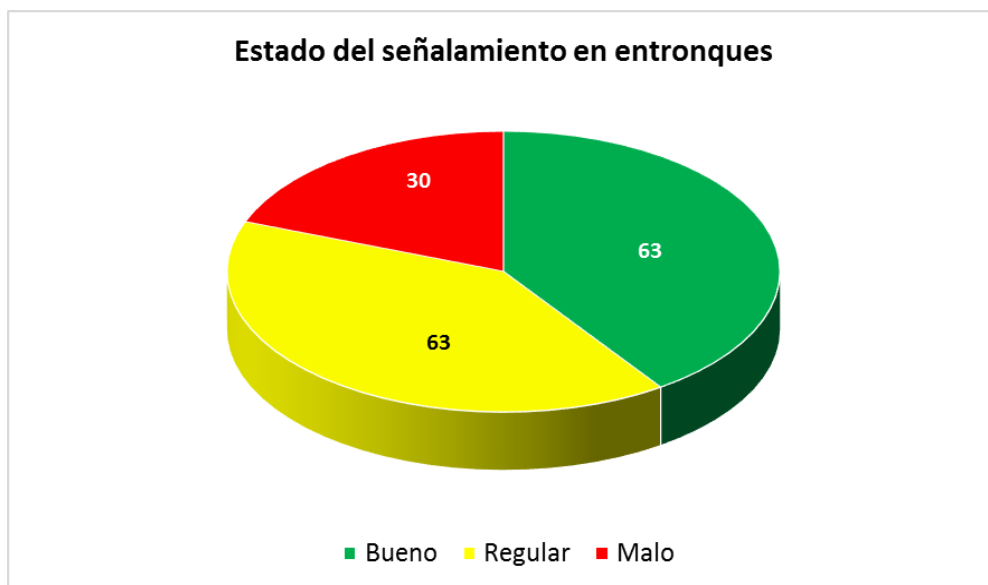
Existencia y suficiencia de señalamiento en entronques		
Con señalamiento suficiente	104	31%
Con señalamiento insuficiente	52	15%
Sin señalamiento	181	54%
Totales	337	100%



Tipología de señalamiento en entronques							
Preventivo		Informativo		Restrictivo		Totales	
0	0%	150	96%	6	4%	156	100%



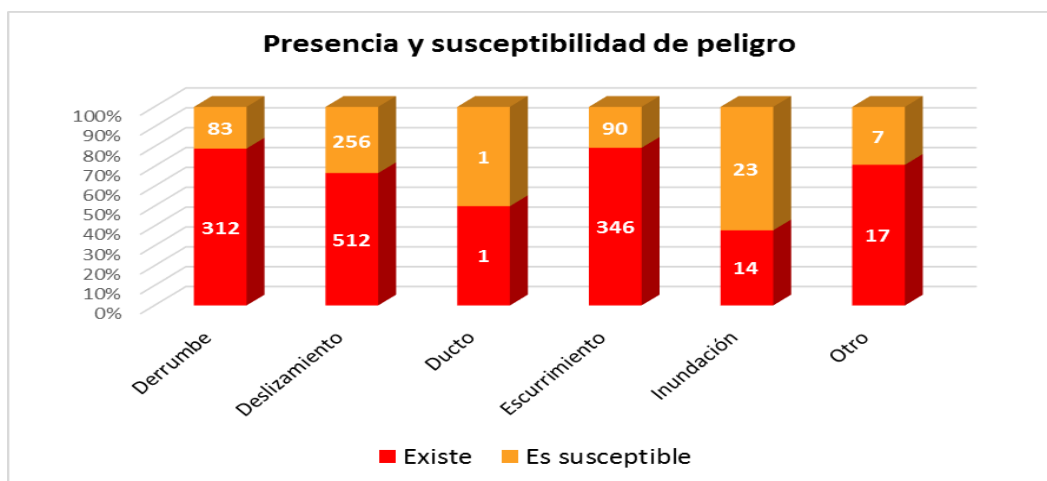
Estado del señalamiento en entronques							
Bueno		Regular		Malo		Totales	
63	40%	63	40%	30	19%	156	100%

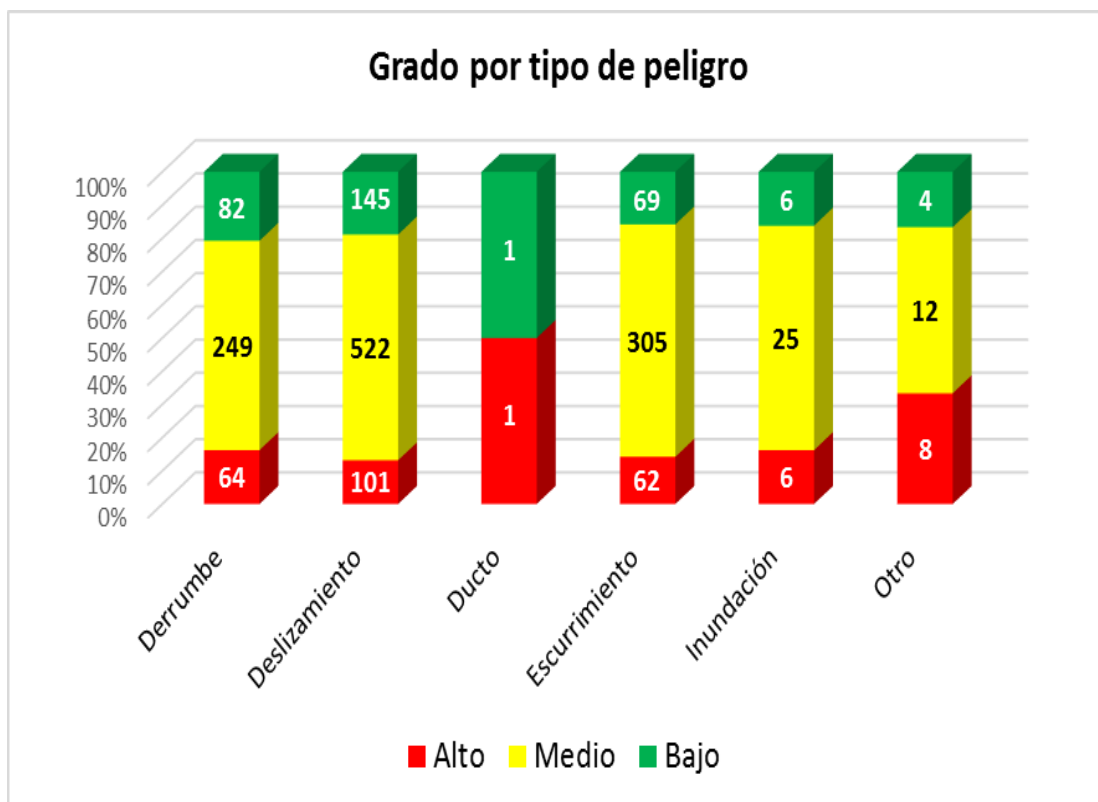


EN CUANTO A SITIOS CON ALGUNA CLASE DE PELIGRO.-

Sobre los registros del tema de peligros a través de los caminos rurales, inicialmente cabe señalar que el 79% de ellos se identificó gracias a la presencia de vestigios y el 21% restante por las condiciones que sugerían su susceptibilidad. La mayoría de los peligros detectados son de origen geológico (70%), destacando el Deslizamiento con 768 puntos registrados, seguido por el Derrumbe con 395 sitios registrados. En cuanto a los hidrometeorológicos, el Esguerrimiento es el peligro con mayor número de registros, 436 sitios detectados. La gran mayoría de los sitios identificados como peligrosos se calificaron con un grado de riesgo medio (67%), pero hay identificados 242 sitios con alto grado de peligro.

Tipo y grado de peligro														
	Alto		Medio		Bajo		Totales		Existe		Es susceptible		Totales	
Derrumbe	64	16%	249	63%	82	21%	395	100%	312	79%	83	21%	395	100%
Deslizamiento	101	13%	522	68%	145	19%	768	100%	512	67%	256	33%	768	100%
Ducto	1	50%	0	0%	1	50%	2	100%	1	50%	1	50%	2	100%
Escurrimiento	62	14%	305	70%	69	16%	436	100%	346	79%	90	21%	436	100%
Inundación	6	16%	25	68%	6	16%	37	100%	14	38%	23	62%	37	100%
Otro	8	33%	12	50%	4	17%	24	100%	17	71%	7	29%	24	100%
Totales	242	15%	1,113	67%	307	18%	1,662	100%	1,202	72%	460	28%	1,662	100%

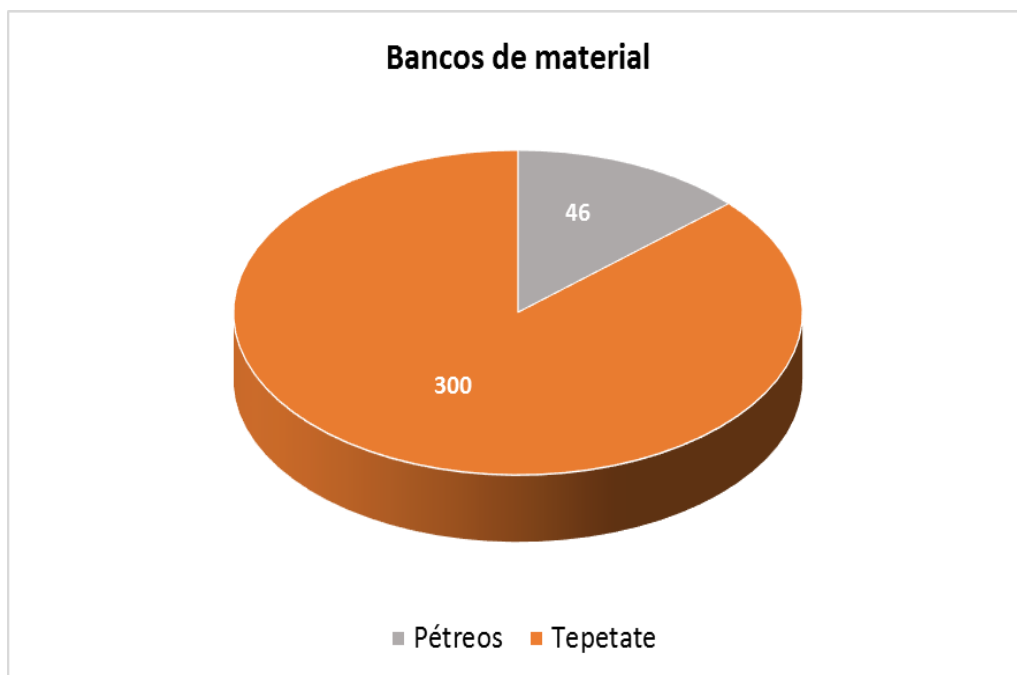




RESPECTO A LA PRESENCIA DE BANCOS DE MATERIAL EN CAMINOS RURALES.-

Finalmente, en cuanto al tema de Bancos de material, se registraron 346 sitios de los cuales el 87% son de suelo con aptitud para terracerías (Tepetate) y el resto de pétreos.

Bancos de material					
Pétreos		Tepetate		Totales	
46	13%	300	87%	346	100%



3.2 Interpretación de resultados de análisis de accesibilidad a servicios y equipamiento, y de conectividad.

La accesibilidad es considerada una variable clave en los procesos de planeación y en el desarrollo territorial, constituye uno de los principales factores explicativos de la dinámica de desarrollo regional. Diversas teorías y modelos de análisis del crecimiento regional dedican una especial atención a factores tales como las ventajas de localización, ubicación óptima, centralidad, entre otros, todos ellos demostrativos de la importancia atribuida a los factores territoriales y funcionales.

La accesibilidad puede ser definida como la habilidad para interaccionar o contactar con sitios de oportunidad económica o social y por lo tanto representa la facilidad con la cual se puede acceder a una localización desde otras localizaciones.

En cualquier región o espacio geográfico determinado se tienen diferentes capacidades de desplazamiento, bajo la premisa de que el territorio no es homogéneo y uniforme, dado que en la conformación estructural de éste se conjugan diversos factores geográficos, socioeconómicos y medioambientales.

La variable geográfica mayormente recurrida en este tipo de estudios es la red de comunicaciones terrestre, como elementos fundamentales para el movimiento de personas y bienes. El elemento de transportación refleja la facilidad para desplazarse entre todos los puntos del espacio, el cual está determinado por las características y calidad inherentes a una red de caminos terrestres. De forma complementaria, el relieve constituye un factor determinante en la capacidad de desplazamiento tanto para sitios donde existen vías de comunicación como para aquellos donde no existen.

Por otro lado, las localizaciones destino son sitios que constituyen una atracción para la población debido a las oportunidades de desarrollo ofrecidas por estos, o bien, por la existencia de productos o servicios especializados. Por ejemplo, como sitios de oportunidad económica y social, es posible mencionar a los núcleos urbanos e industriales, centros de acopio de artículos de primera necesidad, ubicación de servicios médicos, culturales, educativos, entre muchos otros.

La evaluación de la accesibilidad regional especialmente en zonas rurales, requiere obtener un valor para cualquier punto del territorio, por la cual la accesibilidad es evaluada considerando el costo de desplazamiento por cada unidad de superficie de la región en estudio.

Debido a que el desplazamiento sobre el territorio es afectado por diferentes factores, adquiere mayor relevancia calcular la accesibilidad espacial en términos de tiempo en comparación del factor distancia.

En la modelación digital de la accesibilidad geográfica realizada en este trabajo se incluyeron los siguientes componentes espaciales:

- Tipo de vía terrestre (carretera, terracería, brecha)
- Barreras físicas (cuerpos de agua)
- Pendiente del terreno

Las velocidades promedio fueron obtenidas a partir de los tiempos registrados por el personal de campo en los recorridos realizados para el inventario de atributos de caminos que se llevó a cabo durante el desarrollo del presente proyecto.

La velocidad de tránsito del transporte público por las vías de comunicación terrestres de la región de acuerdo a diferentes tipos de relieve, se muestran en la siguiente tabla:

Velocidad de tránsito promedio de las vías de comunicación terrestres (km/h)

Vía terrestre	Relieve		
	Plano	Lomerío	Montaña
Carretera	80	70	60
Terracería	40	30	20
Brecha	30	20	10
Calle		30	

En los sitios donde las personas no pueden emplear vehículos, usualmente los desplazamientos deben ser realizados a pie. Para efectos de la presente aplicación han sido considerados los factores: pendiente del terreno y presencia de cuerpos de agua, como elementos que inciden directamente en el movimiento de personas en el territorio.

Velocidad promedio de desplazamiento en zonas sin vías de comunicación (km/h)

Velocidad de desplazamiento	Pendiente (grados)		
	0 – 5	5 – 15	Más de 15
	5	4	3

El análisis de accesibilidad se realizó para los diferentes tipos de equipamiento existentes en la región, considerando su ubicación puntual en el territorio. El análisis calcula los tiempos de desplazamiento desde cualquier ubicación del territorio de la región a cada uno de los equipamientos. De esta forma, es posible identificar áreas que se encuentran a diferentes intervalos de tiempo así como áreas con cobertura y sin cobertura según las normas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (SEDESOL).

EN CUANTO AL SUBSISTEMA ABASTO.-

La cobertura del equipamiento de las tiendas DICONSA es buena ya que cerca del 99% de la población, o bien el 86% de las localidades, se encuentran dentro del rango de norma (0 a 30 minutos); mientras que en el caso extremo, sólo una de las localidades (con 700 habitantes) se ubica entre dos y tres horas de distancia.

Tiendas DICONSA				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	1,390	86.44	527,410	98.63
30 - 60	161	10.01	5,281	0.99
60 - 120	56	3.48	1,319	0.25
120 - 180	1	0.06	700	0.13
Total	1,608	100.00	534,710	100.00

RESPECTO AL SUBSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-

En este rubro, los ministerios públicos son los equipamientos de menor cobertura, con únicamente el 28% de la población que se encuentra en el rango de norma (0-60 minutos). La mayoría de la población (68%) utiliza de una a tres horas para acceder a este tipo de servicio.

En tanto, los que presentan mejor cobertura son los Centros Federales de Reinserción Social ya que el 81 % de la población se localiza en el rango de norma (0-90 minutos de tiempo de desplazamiento).

Estos servicios pueden catalogarse como de cobertura mala y regular respectivamente. Por otra parte, el servicio proporcionado por Módulos SAT es malo debido a que cerca del 41% de la población utiliza de 0 a 60 minutos de tiempo de desplazamiento para acudir a este servicio; asimismo, un porcentaje importante de la población (56%) emplea entre una y tres horas para acceder al servicio. Adicionalmente, cabe destacar la ausencia de CERESOS en esta región.

Centros Federales de Reinserción Social				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 90	1,132	70.44	432,940	81.07
90 - 180	430	26.76	96,111	18.00
180 - 240	45	2.80	4,959	0.93
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Módulos SAT				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	642	39.95	217,052	40.65
60 - 120	528	32.86	151,429	28.36
120 - 180	333	20.72	145,914	27.32
180 - 240	99	6.16	19,032	3.56
240 - 300	2	0.12	128	0.02
Más de 300	3	0.19	455	0.09
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Ministerios públicos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	409	25.45	149,202	27.94
60 - 120	715	44.49	217,651	40.76
120 - 180	377	23.46	145,614	27.27
180 - 240	99	6.16	20,926	3.92
240 - 300	4	0.25	162	0.03
Más de 300	3	0.19	455	0.09
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

EN RELACIÓN AL SUBSISTEMA DE ASISTENCIA SOCIAL.-

Las guarderías brindan mala cobertura a la población costeña debido a que tan sólo el 4.61% (o bien el 2.24% de las localidades) se encuentran en el rango de

norma (0 a 30 minutos de distancia). En tanto que el 45% de la población (36% de las localidades) utiliza de 3 a 5 horas de desplazamiento para acceder a este servicio.

Guarderías				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	36	2.24	24,610	4.61
30 - 60	129	8.03	55,381	10.37
60 - 120	545	33.91	129,426	24.24
120 - 180	302	18.79	82,884	15.52
180 - 240	262	16.30	136,220	25.51
240 - 300	308	19.17	103,323	19.35
Más de 300	25	1.56	2,166	0.41
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

SOBRE EL SUBSISTEMA DE COMUNICACIONES.-

En este aspecto se hace mención a administración postal y sucursal de correos. En el primero de ellos se observa cobertura regular debido a que el 71% de la población (783 localidades) se encuentra en el rango de la norma (0 a 45 minutos). Adicionalmente, 741 localidades que aglomeran tan sólo el 27% de la población se ubican en un rango de 45 a 120 minutos. Únicamente el 11.5% de la población cuenta con sucursal de correos dentro del tiempo recomendable de desplazamiento (0-15 minutos), mientras que poco más del 50% de la población ocupa entre 15 y 60 minutos para acudir a este servicio. Lo expuesto anteriormente clasifica a este servicio como de cobertura mala.

Administración postal				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 45	783	48.72	378,919	70.96
45 - 120	741	46.11	142,811	26.74
120 - 180	68	4.23	11,910	2.23

180 - 240	15	0.93	370	0.07
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Sucursal de correos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 15	113	7.03	61,316	11.48
15 - 60	784	48.79	296,248	55.48
60 - 120	574	35.72	153,673	28.78
120 - 180	117	7.28	22,266	4.17
180 - 240	19	1.18	507	0.09
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

EN CUANTO AL EQUIPAMIENTO PARA LA CULTURA.-

En este aspecto se mencionan tres tipos de equipamiento: el que corresponde a bibliotecas, casas de cultura y museos. En el primer caso el 69% de la población se ubica dentro del rango de norma; es decir, el tiempo de desplazamiento corresponde de 0 a 15 minutos. Asimismo, cabe señalar que la mayoría de la población (97%) se encuentra en el intervalo de desplazamiento de 0 a 60 minutos.

En tanto, en las casas de cultura se observa que el 85 % de la población se encuentra en el rango de norma (0-60 minutos). De la misma manera, la mayoría de la población (98%) se localiza entre 60 y 120 minutos de tiempo de desplazamiento. Ambos equipamientos se categorizan como regulares. Para el caso de los museos la cobertura es mala ya que sólo el 13% se ubica en el rango de norma (0-60 minutos) la mayor parte de la población (más del 85%) ocupa entre 1 a 5 horas de desplazamiento para acceder a este servicio.

Bibliotecas				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 15	635	39.51	370,122	69.31
15 - 60	815	50.72	147,648	27.65
60 - 120	146	9.09	14,901	2.79

120 - 180	11	0.68	1,339	0.25
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Casas de cultura				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	1,168	72.68	453,060	84.84
60 - 120	368	22.90	72,255	13.53
120 - 180	62	3.86	8,461	1.58
180 - 240	9	0.56	234	0.04
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Museos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	132	8.21	71,684	13.42
60 - 120	545	33.91	132,114	24.74
120 - 180	303	18.86	80,973	15.16
180 - 240	274	17.05	134,815	25.25
240 - 300	320	19.91	111,262	20.84
Más de 300	33	2.05	3,162	0.59
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

RESPECTO AL SUBSISTEMA DEPORTIVO.-

En este subsistema sólo se presenta la categoría de unidad deportiva; en donde cerca del 30% de la población se encuentra en el rango de norma (0-60 minutos); mientras que la mayor parte (70%) se ubica en un rango de entre 1 a 5 horas de tiempo de desplazamiento. Lo anterior cataloga a este servicio como de cobertura mala. Esta idea es reforzada cuando se observa la carencia de módulos deportivos.

Unidad deportiva

Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	256	15.93	158,002	29.59
60 - 120	269	16.74	107,641	20.16
120 - 180	352	21.90	125,367	23.48
180 - 240	484	30.12	113,017	21.16
240 - 300	204	12.69	26,229	4.91
Más de 300	42	2.61	3,754	0.70
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

SOBRE EL SUBSISTEMA EDUCATIVO.-

Este subsistema representa uno de los servicios claves para el desarrollo regional. En general el equipamiento de educación básica, media superior y superior representa buena cobertura del porcentaje de población (97-100%) y localidades (85 al 100%) dentro del rango de la norma del tiempo de desplazamiento.

Cuando se trata de educación especial el 81% de la población; o bien, el 64% de las localidades se encuentra dentro de los rangos de norma (0-60 minutos), lo que clasifica a este servicio como de cobertura regular.

Esta misma categorización se otorga al equipamiento de capacitación para el trabajo en donde el porcentaje de población que puede acceder dentro del rango de norma (0-60 minutos) es del 61% mientras que el 36.5% ocupa entre 60 y 180 minutos de tiempo de desplazamiento⁴.

Educación básica				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	1,516	94.34	532,870	99.79
30 - 60	68	4.23	894	0.17
60 - 120	23	1.43	246	0.05
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

⁴ Cabe aclarar, que de acuerdo el rango de norma se ajusta conforme al nivel de educación, siendo que para el nivel básico y el especial el rango es de 0 a 60 minutos de distancia, para el nivel medio superior de 0 a 45 minutos y para el superior de 0 a 240 minutos, por lo que la cobertura de accesibilidad deberá ponderarse tomando en cuenta dichos parámetros.

Educación media superior				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 45	1,370	85.25	520,467	97.46
45 - 120	232	14.44	12,611	2.36
120 - 180	5	0.31	932	0.17
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Educación superior				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 240	1,607	100.00	534,010	100.00
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Educación especial				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	1,033	64.28	434,743	81.41
60 - 120	482	29.99	85,147	15.94
120 - 180	75	4.67	13,622	2.55
180 - 240	17	1.06	498	0.09
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Capacitación para el trabajo				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	775	48.23	328,041	61.43
60 - 120	566	35.22	142,615	26.71
120 - 180	205	12.76	52,349	9.80
180 - 240	59	3.67	10,991	2.06
240 - 300	2	0.12	14	0.00
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

EN RELACIÓN AL SUBSISTEMA RECREATIVO.-

La distribución de parques urbanos ofrece cobertura mala de accesibilidad al

equipamiento del subsistema de recreación: el 40% de la población se encuentra dentro del rango de norma (0 a 60 minutos). No obstante, la población restante, la cual representa una fracción importante de la población y las localidades (aproximadamente el 60% para ambos casos) emplea un tiempo mayor a una hora.

Parques urbanos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	613	38.15	214,700	40.21
60 - 120	470	29.25	106,699	19.98
120 - 180	200	12.45	105,752	19.80
180 - 240	301	18.73	104,711	19.61
240 - 300	20	1.24	1,693	0.32
Más de 300	3	0.19	455	0.09
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

RESPECTO AL SUBSISTEMA DE SALUD.-

Otro de los subsistemas fundamentales para el óptimo desarrollo y bienestar de la población es el que se refiere al aspecto de salud. Este se divide en categorías de acuerdo con la diversidad y grado de especialización de los servicios que ofrecen.

De manera general para este caso, la cobertura que se brinda a la población costeña es elevada: los porcentajes de la población que se encuentran dentro del rango de norma de tiempo de desplazamiento oscilan entre 87 al 100%.

El valor más bajo de este porcentaje se presenta en atención médica de primer nivel A y se clasifica como de cobertura regular. La clasificación se modifica a buena cuando se trata de los servicios restantes (atención médica primer nivel B, de segundo y tercer nivel).

Atención médica primer nivel A				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	1,187	73.86	466,606	87.38

60 - 120	353	21.97	57,675	10.80
120 - 180	54	3.36	9,374	1.76
180 - 240	13	0.81	355	0.07
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Atención médica de primer nivel B				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	1,529	95.15	531,962	99.62
60 - 120	78	4.85	2,048	0.38
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Atención médica de segundo nivel				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 120	1530	95.21	520,451	97.46
120 - 180	58	3.61	12,746	2.39
180 - 240	19	1.18	813	0.15
Total	1607	100.00	534,010	100.00

Atención médica de tercer nivel				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 300	1,607	100.00	534,010	100.00
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

EN CUANTO AL SUBSISTEMA DE SERVICIOS URBANOS.-

Cuando se refiere al servicio de basureros se observa que la cobertura que ofrece a la población es mala porque sólo el 4% de esta se encuentra en el rango de norma (0-15 minutos). Cerca del 90% de la población utiliza un tiempo de entre 15 a 180 minutos para acceder a este tipo de equipamiento. El rango de norma de desplazamiento para el servicio de gasolineras, específicamente de gasolineras, es

de 0 a 30 minutos, en donde cerca del 70% de la población (47% de las localidades) se encuentran en este intervalo. Ahora bien, es importante enfatizar que el 29% de la población que aglomera cerca del 49% de las localidades (795) necesita entre 30 a 120 minutos de desplazamiento.

Basureros				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 15	43	2.68	23,375	4.38
15 - 60	315	19.60	131,043	24.54
60 - 120	607	37.77	192,369	36.02
120 - 180	502	31.24	161,717	30.28
180 - 240	132	8.21	24,888	4.66
240 - 300	5	0.31	163	0.03
Más de 300	3	0.19	455	0.09
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Gasolineras				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	752	46.80	372,901	69.83
30 - 60	485	30.18	102,216	19.14
60 - 120	310	19.29	52,433	9.82
120 - 180	47	2.92	6,105	1.14
180 - 240	13	0.81	355	0.07
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

RESPECTO AL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE.-

Finalmente, en este subsistema se encuentran dos servicios: aeropuertos y estaciones de autobús. En el primero de ellos se muestra que el 100% de la población y las localidades se ubican en el rango de norma (0-360 minutos), lo que cataloga a este servicio como de buena cobertura.

En tanto, cuando se refiere al segundo caso la cobertura es regular ya que el porcentaje de población que se encuentra dentro del rango de norma de desplazamiento (0 a 45 minutos) es del 65%. Cabe señalar que otro porcentaje

importante de la población (cerca de una tercera parte) y de las localidades (48%) utiliza entre 45 a 120 minutos para acceder a este servicio.

Aeropuertos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 360	1,607	100.00	534,010	100.00
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

Estaciones de autobús				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 45	717	44.62	346,270	64.84
45 - 120	773	48.10	168,903	31.63
120 - 180	87	5.41	17,340	3.25
180 - 240	30	1.87	1,497	0.28
Total	1,607	100.00	534,010	100.00

EN RELACIÓN CON LA CONECTIVIDAD DE LA RED DE ENLACES CARRETEROS.-

Formulado como un concepto de teoría del desarrollo de las naciones (CEPAL, 2006), la Conectividad se entiende como la cualidad territorial de la red estructural que permite el tránsito de bienes, servicios, información y personas. La red carretera y de caminos rurales dentro de la región constituye parte sustantiva de la infraestructura de soporte de la conectividad entre las localidades, que se conoce como red de enlaces carreteros.

Más allá de la relación espacial de una localidad con la red de enlaces carreteros, la conectividad también depende en gran medida de la funcionalidad del camino, por lo que el conocimiento del estado de los caminos es fundamental para ponderar la conectividad que proporciona la red de enlaces carreteros.

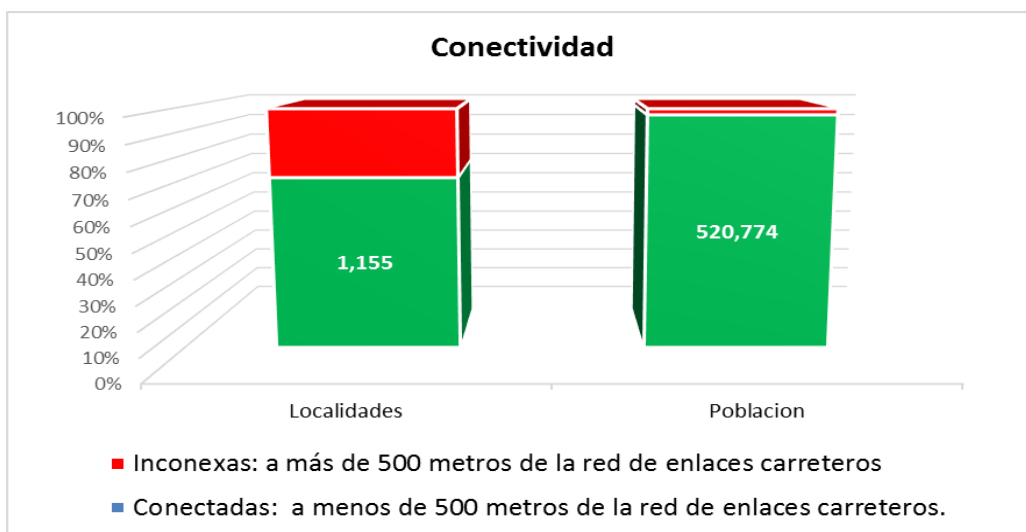
Para contender con la dispersión demográfica del estado de Oaxaca se determinó

un criterio de discernimiento de rango – tamaño de localidades rurales con población mayor de 100 habitantes, que permitió incluir la cobertura de conectividad a casi el 98% de la población aún cuando se discriminó a todas las localidades de menor tamaño.

Para identificar una localidad rural como conectada a la red de enlaces carreteros se consideró que esta debe ser nodo dentro de su ruta o encontrarse a una distancia no mayor a 500 metros de su trayectoria. Aquellas localidades ubicadas a una distancia mayor de 500 metros de la trayectoria de una carretera o camino rural se consideran como inconexas.

Con estos criterios se identificaron a 1,155 localidades conectadas con el sistema de enlaces carreteros, quedando inconexas el 28% del total de localidades. La población servida en su necesidad de conectividad dentro de la región del Costa es de 520,774 habitantes⁵, quedando excluidas apenas el 2.5%.

Conectividad	Localidades	%	Poblacion	%
Conectadas: a menos de 500 metros de la red de enlaces carreteros.	1,155	71.9	520,774	97.5
Inconexas: a más de 500 metros de la red de enlaces carreteros	452	28.1	13,236	2.5
Totales	1,607	100.0	534,010	100.0



⁵ Conforme a la población censada por INEGI en su Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

3.3 Balance

El balance general de levantamiento de atributos para la caracterización y el análisis del estado de los caminos rurales en la región Costa es positivo:

- Se obtuvieron registros de kilometraje de caminos rurales por encima de la cantidad estimada inicialmente, dicho incremento es del 1.4% en términos reales.
- El periodo de ejecución fue más corto del estimado inicialmente, ocupó apenas el 86% del tiempo previsto para realizar los trabajos de campo de la región Costa.
- El rendimiento diario de levantamiento de caminos rurales fue de 154.7 km; es decir, 19.4 km. por brigada
- Se logró un alto nivel de certidumbre gracias al escaso índice de error, menor al 1%, lo cual garantiza la precisión e integridad de los registros.
- Los análisis de estado de caminos lograron identificar sus condiciones operativas por cada tramo de 2 km., así como ubicar e identificar las condiciones de infraestructura estratégica para la integridad y continuidad de servicio e identificar los tramos vulnerables y zonas de atención prioritaria para mejorar y preservar la funcionalidad de los caminos rurales.

Los resultados de los análisis de accesibilidad a servicios y equipamiento, así como de conectividad también arrojan resultados positivos para la región Costa:

- De acuerdo a las condiciones de la red de enlaces carreteros y a la distribución territorial de equipamiento se puede hacer la siguiente distinción:

-Los servicios de Tiendas DICONSA (Abasto); de educación básica, media superior y superior (Educación); atención médica de primer nivel B, de segundo y tercer nivel (Salud); y el que corresponde a aeropuertos (Transporte) se categorizan como de accesibilidad buena.

-Por otra parte, en el caso de los equipamientos de Centros Federales de Reinserción Social (Administración pública); de Administración Postal (Comunicaciones); Bibliotecas y Casas de Cultura (Cultura); Gasolineras (Servicios Urbanos); Estaciones de autobuses (Transporte); Atención médica de primer nivel A (Salud); educación especial y capacitación para el trabajo (Educación) se clasifican de accesibilidad regular.

-Finalmente, los servicios de ministerios públicos, módulos SAT (Administración Pública); guarderías (Asistencia social); servicio postal (Comunicaciones), unidades deportivas, (Deporte), basureros (Servicios Urbanos), museos (Cultura) y Parques Recreativos (Recreación) ofrecen mala cobertura (<50%).

- Los resultados del análisis de conectividad indican que la red de enlaces carreteros tiene buena cobertura, 72% de las localidades rurales o el 98% de la población.

4. CONCLUSIONES

Sobre el trabajo de campo:

1. El modelo de trabajo resultó ser adecuado y generó un balance positivo de resultados al término del periodo en la región Costa. Cabe destacarse que los ajustes del universo de trabajo representaron un incremento del 1.4% del kilometraje inicialmente estimado, ocupándose sólo el 86% del tiempo programado, y con un error menor 1% de control de certidumbre.
2. La coordinación con COPLADE y otras autoridades resultó estratégicamente significativa para la viabilidad de los trabajos de campo.
3. Los resultados de caracterización de los caminos rurales obtenidos a través de los levantamientos de sus atributos proporcionaron información valiosa para validar, actualizar y profundizar en el conocimiento de las condiciones de los caminos, mejorando la cantidad y calidad de insumos para realizar los análisis de accesibilidad y conectividad e identificando las condiciones de servicio, la vulnerabilidad y los tramos de atención prioritaria de los caminos rurales.

En cuanto a las conclusiones de los análisis del estado del camino, accesibilidad a servicios y equipamiento, y conectividad:

4. Primeramente es significativo que la mayoría de los caminos rurales son vulnerables a daños por erosión ya que tan solo el 7% de ellos son revestidos. Actualmente, el 85% de ellos se encuentra en condiciones de servicio aceptables (Buenas – regulares).
5. Aunado a la vulnerabilidad generada por la superficie de rodamiento, los caminos rurales también son vulnerables por el estado de las obras de protección hidráulica, que en su mayoría (57%) presentan cierto grado de disminución en su capacidad hidráulica o daños estructurales. Cabe señalar que hay dos puentes que por sus malas condiciones potencialmente pueden interrumpir la continuidad de comunicación de los caminos rurales y que los recursos necesarios para su rehabilitación pueden ser onerosos.
6. La mayoría (65%) de las obras de protección no presentan deficiencia funcional alguna por su estado físico. Sin embargo, si consideramos que la mayoría de los peligros se evalúan en un grado medio o alto (82%), la vulnerabilidad de los caminos rurales aumenta en los tramos en donde se

conjuntan el peligro con una obra civil o hidráulica de protección en malas condiciones.

7. La presencia de servicios de apoyo y bancos de material no incide de manera significativa en el nivel de servicio de los caminos rurales. Sin embargo, la inexistencia e insuficiencia de señalamiento en entronques si condiciona negativamente el servicio de los caminos rurales generando incertidumbre y extravío de los viajeros. El 69% de los entronques no cuenta con el señalamiento necesario.
8. La red de enlaces carreteros y la distribución espacial del equipamiento de servicios en los subsistemas de Abasto, Educación y Salud de manera general ofrecen buenos niveles de accesibilidad para la mayoría de la población (>90%) según los rangos de tiempo establecidos por la SEDESOL. En caso contrario, los subsistemas de Asistencia social, Deporte y en algunos servicios de los Subsistemas de Administración Pública, de Comunicaciones, de Cultura, de Recreación y de Servicios Urbanos se consideran en un nivel de accesibilidad malo (entre 4 a 41% del total de la población).
9. La conectividad provista por la red de enlaces carreteros en la región Costa es buena, cubre al 98% de la población o al 72% de las localidades.

5. BIBLIOGRAFÍA

- 31 *experiencias de Desarrollo Regional*, presentado por Miguel De la Madrid Hurtado, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
- Aguilar Astorga y Lima Facio (2009), “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009, recuperado en la dirección electrónica: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Beitone, Alain et alii (2001), *Dictionnaire des sciences économiques*, Paris, Armand Colin.
- Bénard, Jean (1990), « Planification », en Xavier Greffe et alii, *Encyclopedie Economique*, Chapitre 31. Paris, Económica.
- Blas López, Cuauhtémoc (2007), *Oaxaca ínsula de rezagos, crítica a sus gobiernos de razón y de costumbre*, Oaxaca, México, Editorial Siembra.
- Centro de estudios de las finanzas públicas (CEFP) Diciembre 2007, *Escenarios, Programas e Indicadores, Plan nacional de Desarrollo 2007-2012*, H. Cámara de diputados, Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2003), *Planeación, programación y presupuestación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ISBN 970-32-0740-5, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 145, recuperado en la dirección electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1009>
- Cordera Rolando y José Ayala, (1993), “Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana”, en Carlos Bazdresch et alii, *México, Auge, crisis y ajuste*, México, El trimestre Económico 73.
- Curso Políticas Públicas y Salud (2011), Medellín, Facultad Nacional de salud Pública, Universidad de Antioquia.

De la Madrid Miguel, Lajous Vargas Alejandra (2004), *Cambio de rumbo. Testimonios de una presidencia, 1982-1988*. FCE, recuperado en la dirección electrónica: <http://www.mmh.org.mx/cambio.php>

De la Madrid Miguel (1982). *Cambio de rumbo. Crónica del sexenio 1982-1988*. Disponible en internet: <http://www.mmh.org.mx/nav/node/12>

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 31-05-89, recuperado en la dirección electrónica: <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPlaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

Diario Oficial de la Federación (1972), Decreto por el que se constituye el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Oaxaca, Secretaría de la Presidencia, 20/03/1972.

Diario Oficial de la Federación (1975), Decreto por el que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz, Secretaría de la Presidencia, 28/01/1975.

García M., Francisco (2010), "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)". *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, No. 71, México, UNAM, recuperado el 10/02/2015 en la dirección electrónica: <http://www.ejournal.unam.mx/rig/RIG071/RIG000007109.pdf>

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca (1980), *Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986*, Oaxaca.

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca (1984), *Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986*, México.

Gobierno Constitucional del Estado (1987), *Plan Estatal de Desarrollo Oaxaca 1986-1992*, México.

Gobierno del Estado de Oaxaca (1993), *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, Oaxaca.

Gobierno del Estado de Oaxaca (1998), *Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004*, Poder Ejecutivo, Oaxaca.

Gobierno del Estado de Oaxaca (2004), *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010*, Poder Ejecutivo, Oaxaca.

Gobierno del Estado de Oaxaca (2011), *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*, Poder Ejecutivo, Oaxaca.

Gobierno del Estado de Oaxaca (2011), *Planes Regionales de Desarrollo 2011-2016, Región Costa*, Poder Ejecutivo, Oaxaca.

Guillén Romo, Héctor (1990), *El sexenio de Crecimiento Cero*, México, Ediciones Era.

Hurtado, Carlos (2006), "Los primeros años de la membresía de México en la OCDE: 1994-1997", *Políticas públicas para un mejor desempeño económico*, México, OCDE.

Lajous Vargas, Alejandra et alii (1984-1988), *Las razones y las obras. Crónica del sexenio de Miguel de la Madrid*, FCE, recuperado en la dirección electrónica: <http://www.mmh.org.mx/sexenio.php>

López Guevara, Víctor Manuel (2010), "La reorientación en los destinos litorales planificados. Caso de estudio: Bahías de Huatulco, Oaxaca, México", Universidad de Alicante, Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas, recuperado en la dirección electrónica: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14977/1/Proyecto_V%C3%Adctor%20RUA.pdf

Ley de Planeación (1983), Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

Ley de Planeación del Estado de Oaxaca (1985), Periódico Oficial del Estado, 17 de agosto de 1985.

Martínez L., Felipe (2009), "Heladio Ramírez y Pedro Vásquez. Planes estatales", Periódico Tiempo de Oaxaca, 22 de septiembre, recuperado el 16/II/2015 en la dirección electrónica: <https://fmaumx.wordpress.com/2009/09/22/heladio-ramirez-y-pedro-vasquez-plan-es-tatales/>

Martínez L., Felipe (2010), "Planeación estatal", Periódico Tiempo de Oaxaca, 23 de octubre, recuperado el 9/11/2015 en la dirección electrónica: <https://fmaumx.wordpress.com/2010/10/25/planeacion-estatal/>

Mendoza, Martha Marivel; Monterrubio, Juan Carlos; Fernández, María José, *Impactos sociales del turismo en el centro integralmente planeado (CIP) Bahías de Huatulco*, México, Gestión Turística, N° 15. Enero-junio 2011. PP. 47-73, recuperado en: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/gestur/n15/art03.pdf>

Morales Gómez, Mario (2009), *Turismo y tenencia de la tierra en la costa de Oaxaca: Los casos de Mazunte y San Agustínillo*, Tesis de Licenciatura en Antropología Cultural, Departamento de Antropología, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas, Puebla, México, recuperado en la dirección electrónica: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lac/morales_g_m/indice.html

Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.

Narváez L., Alfonso (s/d), "Los Comités de Planeación del Desarrollo, Estatales y Municipales", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, recuperado el 26/1/2015 en la dirección electrónica: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr38.pdf

Orozco Cervantes, Patricia (1992), "Bahías de Huatulco Reseña de la reubicación", Revista *Alteridades*, Vol. 2. N°. 4, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, recuperado en la dirección electrónica: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74711363010>.

Ortiz Mena, Antonio (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

Pérez Morales, Constantino (2005), *Inversión gubernamental y bienestar social en México. Oaxaca un estudio de caso, 1990-2000*, Tesis Doctoral, Oaxaca, Instituto Tecnológico de Oaxaca.

Petricioli, Gustavo (1988), "Economía mixta", en Aurelio Montemayor et alii, *México 75 años de Revolución, Desarrollo Económico II*, México, Fondo de Cultura Económica.

Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 2000, 2000 - 2006, 2006 - 2012, 2013 - 2018.

Plan Oaxaca (1968). "Estudios de los recursos del Estado de Oaxaca. Síntesis de las labores desarrolladas entre noviembre de 1966 y octubre de 1968". Fotocopias.

PRDSS (Programa Regional de Desarrollo del Sur Sureste 2014-2018 (2014)), México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Proel, Juan (1973), "Los intentos de planificación económica en México", en *Comercio Exterior, revista de análisis económico y social*, Vol. 23, México, recuperado el 11/02/2015 en la dirección electrónica: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/481/3/RCE4.pdf>

Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca (1995), *Antología de la Planeación en México, Programación para el desarrollo regional en los noventa*, Volumen XXV, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Fondo de Cultura Económica.

Programa de Desarrollo de la Región Sureste (1985), *Antología de la planeación en México 1917-1985*, Tomo XV Planeación Regional Institucional (1982-1985), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Fondo de Cultura Económica.

Programa de Desarrollo Rural Integral 1987-1992, Distrito de Desarrollo Rural Integral Costa N° 105.

Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Turístico del Corredor Huatulco-Puerto Escondido-Lagunas de Chacahua, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, Archivo Cd-R, Oaxaca, México, 2005.

Ramírez González, Adrián (2005), "Las Bahías de Huatulco, Oaxaca, México: ensayo geográfico-ecológico", en *Ciencia y Mar* Número IX (25), Oaxaca, México, Universidad del Mar, recuperado en la dirección electrónica: <http://www.umar.mx/revistas/25/articulo25.pdf>

- Rodríguez Canto, Adolfo (1998), "Estructuras agraria y productiva en la Costa de Oaxaca durante el porfiriato (1880-1910)", *Revista de Geografía Agrícola* N° (15-16), México, Universidad Autónoma de Chapingo, recuperado en la dirección electrónica: http://chapingo.mx/revistas/textual/contenido.php?id_articulo=1727
- Romero T. José Antonio (2014), *Grandes Problemas*, México, El Colegio de México/UNAM.
- Roque Alvarez, Artemio (1993a), "Estrategias para la Planeación integral en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", En *Revista Vínculo Jurídico* No. 16 Octubre –diciembre, México, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Roque Alvarez, Artemio (1993), "Régimen de competencias en materia de Planeación en la zona metropolitana del Valle de México", *Revista Alegatos* núm. 23 enero-abril, México, UAM Azcapotzalco.
- Salinas de Gortari Carlos (2000), *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janés.
- Secretaría de Economía (2008), Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Economía 2007-2012. Disponible en internet en la dirección electrónica: <http://www.economia.gob.mx/files/decretopse20072012.pdf>
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, México, Editorial Planeta.
- Serra Puche, Jaime (2015), *El TLC y la formación de una región*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís, Leopoldo (1980), *Planes de Desarrollo Económico y Social en México*, México, Sepsetentas/Diana.
- Talledos Sánchez, Edgar (2012), "La imposición de un espacio: de La Crucecita a Bahías de Huatulco", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Vol. 57, N°216, México, UNAM recuperado en la dirección electrónica: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/34842>

Tamayo, Jorge (1988), *“Las entidades paraestatales en México”*, en Aurelio Montemayor et alii, *México 75 años de Revolución, Desarrollo Económico II*, México, Fondo de Cultura Económica.

Tello, Carlos (1979), *La política económica en México 1970-1976*, México, siglo XXI.

