



“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 Istmo de Oaxaca”.

INDICE

| | |
|---|----|
| 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO. | |
| 1.1 Planeación y Políticas Públicas | 1 |
| 1.2 Estado, Agentes Económico-Sociales, Desarrollo Económico-Social y Marco Jurídico. | 5 |
| 1.3 El ordenamiento territorial y el espacio económico como fundamento de la planeación..... | 7 |
| 1.4 El concepto de la planeación regional identificable en los planes y programas..... | 8 |
| 1.4 Breve bosquejo de la Planeación en México (1930-Presente) | 12 |
| 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. | 22 |
| 2.2 Programa de Desarrollo Económico y Social para el Estado de Oaxaca, 1968-1974..... | 25 |
| 2.3 Plan Integral de Desarrollo 1977-1982..... | 29 |
| 2.4 Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986..... | 30 |
| 2.5 Plan Estatal de Desarrollo 1984-1986..... | 33 |
| 2.6 Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992..... | 35 |
| 2.7 Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998..... | 38 |
| 2.8 Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004..... | 42 |
| 2.9 Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010..... | 47 |
| 2.10 Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016..... | 50 |
| 3. LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO PARA LA REGION DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC. (1970-presente) | |
| 3.1 Antecedentes..... | 60 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 3.2 | Objetivos de los diversos Planes..... | 63 |
| 3.3 | Estrategias..... | 67 |
| 3.4 | Alineamiento a los Planes nacionales o Sectoriales de Desarrollo..... | 69 |
| 3.5 | Actividades Económicas y Proyectos Detonadores | 71 |
| 3.6 | Disposiciones institucionales y participación de los diversos Agentes en la Implementación de los Planes y Programas..... | 76 |
| 3.7 | Los Planes de Desarrollo: Reiteraciones y Continuidades..... | 79 |
| 4. | ALINEAMIENTO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL. | |
| 5. | ACCESIBILIDAD AL EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS DE LA REGIÓN DEL ISTMO DE OAXACA. | |
| 5.1 | Introducción..... | 87 |
| 5.2 | Antecedentes..... | 88 |
| 5.2.1 | Delimitación del Universo de Trabajo | 89 |
| 5.2.2 | Metodología para la Evaluación del Estado Físico de los Caminos Rurales..... | 91 |
| 5.2.3 | Metodología para el Análisis de Accesibilidad a Servicios y Equipamiento y de Conectividad de la Red de Enlaces Carreteros..... | 92 |
| 5.3 | Resultados de Análisis del Estado Físico, Accesibilidad y Conectividad de Caminos Rurales..... | 94 |
| 5.3.1 | Interpretación de Resultados Estado Físico de los Caminos Rurales. .. | 94 |
| 5.3.2 | Interpretación de resultados de Análisis de Accesibilidad a Servicios y Equipamiento y de Conectividad..... | 111 |
| 5.3.3 | Balance..... | 125 |
| 6. | Conclusiones | 127 |
| | Bibliografía | |

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 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

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

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 una 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 disfrutaban 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 la 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.

1.4 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 (Petricioli, 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 (Petricioli, 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 cionó 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 centraban 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 alinearlos 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 Estatal, 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 la 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, contruidos 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 REGION DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC. (1970-presente)

La Planeación regional en el Istmo de Tehuantepec.

La región del Istmo de Tehuantepec está comprendida entre los estados de Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chiapas. Geográficamente se localiza entre el meridiano 94º y 96º oeste. En su parte más angosta, 303 kilómetros separan el Golfo de México del Océano Pacífico. En total, 43 municipios oaxaqueños se encuentran incluidos en la región Istmo.

Aunque los diversos Planes y programas de desarrollo propuestos abarcan las diversas entidades que se agrupan en esta región, este documento se centra fundamentalmente en el área geográfica del Istmo que corresponde al estado de Oaxaca.

Como espacio geográfico, la historia del Istmo de Tehuantepec se remonta a los umbrales del siglo XVI, en los que se inicia, con Hernán Cortés, una larga serie de tentativas e intervenciones orientadas a la explotación de su valor geoeconómico, derivado de la posibilidad de unir dos grandes océanos, es decir, vehículos para el comercio mundial. Desde entonces, en distintas épocas y con perspectivas diferentes, el Istmo ha estado presente en la discusión sobre los problemas del desarrollo regional (Rodríguez, 2004: 296).

Región fundamentalmente indígena poseedora de grandes riquezas naturales, sus recursos han dado lugar no solamente a variados proyectos productivos sino también a innumerables disputas (Rodríguez, 2004: 297).

A lo largo del tiempo los diversos proyectos públicos y privados han enfatizado diferentes aspectos: en algunos casos se privilegia la línea que une a los litorales del Golfo de México y el Pacífico, ya se trate de la construcción de ferrocarriles, carreteras o un canal de comunicación; en otros casos se han priorizado los puntos ubicados en dichos litorales, sea con la construcción de puertos marítimos o la creación de polos de desarrollo, o bien se ha colocado la prioridad a los espacios internos ubicados entre los extremos de la región. La presencia predominante de fuerzas externas o internas a la región determina cuál de esos elementos espaciales recibirá mayor atención (Rodríguez, 2004: 297): si se prioriza como vía de comunicación, si se consideran los puertos en los litorales o bien si se atiende fundamentalmente al espacio regional delimitado por los límites geográficos.

Desde que Hernán Cortés advirtiera las posibilidades del Istmo de Tehuantepec para unir los dos litorales del Golfo de México y el Océano Pacífico, la región comenzó a valorarse más como un territorio de tránsito que como albergue de riquezas. Y desde entonces se han sucedido múltiples proyectos para crear una vía de comunicación interoceánica (íd: 299).

Así, durante una buena parte del siglo XIX los gobiernos mexicanos trataron infructuosamente de construir un ferrocarril en el istmo, lo cual no se logró sino hasta 1894. Sin embargo, la inexistencia de puertos adecuados en los extremos de la vía transístmica impidió que se concretaran las expectativas en cuanto al tráfico de mercancías por dicha vía (Rodríguez, 2004: 302-303).

Posteriormente se realizaría la construcción de los puertos y el acondicionamiento urbano de Coatzacoalcos y Salina Cruz, lo que permitiría finalmente que se lograra un tráfico mercantil por la vía transístmica relativamente importante. Sin embargo, su importancia decayó notablemente con la apertura del Canal en Panamá (íd: 303)

Con los gobiernos posrevolucionarios, el interés puesto sobre el istmo cambió de orientación, y en lugar de promover su potencialidad como vía de comunicación interoceánica, se generaron proyectos que tendían a la atención de los requerimientos internos de la región.

Sin embargo, para mediados de los años noventa del siglo XX, con posterioridad a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) resurgen los debates en torno a la posibilidad de abrir una vía de

comunicación en el istmo capaz de competir con el canal de Panamá. No obstante, el análisis técnico de las opciones de transporte existentes mostraba las dificultades para competir en este aspecto (Rodríguez, 2004: 304). Se argumentaba entonces que la verdadera alternativa se encontraba en potenciar las capacidades productivas locales, mediante el desarrollo de un corredor industrial para empresas manufactureras, agroindustriales, procesadores de perecederos, forestales y mineras que impulsarían la producción de bienes en la región para su exportación (San Martín, cit., en Rodríguez, 2004: 304).

En la década de los noventa el Istmo alcanzó una importancia geoestratégica en el marco de una política de creación de polos industriales. Por tal razón fue incluido en proyectos nacionales de gran envergadura (Martínez-Laguna et. al., 2002: 123). Ninguno de ellos, sin embargo, produjo los resultados esperados, lo cual no ha sido obstáculo para que durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto se vuelva a plantear un Plan de Desarrollo específico para la región.

3.1 Antecedentes

Entre los primeros antecedentes que encontramos en el período histórico que abarca el presente estudio (1970-2015), tenemos la creación, por decreto del presidente Luis Echeverría de 17 de marzo de 1972, de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec. El objetivo de la Comisión era coordinar las acciones de las dependencias del gobierno federal y los organismos descentralizados competentes así como de los gobiernos de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco, con el propósito de lograr el desarrollo armónico de la región del Istmo e impulsar el máximo aprovechamiento de sus recursos (Diario Oficial de la Federación, 20/III/72).

En su artículo 3º, el Decreto señala que la Comisión tendrá por objeto promover el incremento de las actividades en materia de explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, agropecuarios, forestales y pesqueros, así como el fomento de su transformación industrial y de su comercialización.

Tales objetivos se plantean en función del reconocimiento de las condiciones orográficas e hidrológicas que permiten el transporte interoceánico aprovechando los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz. Asimismo, de la

identificación de sus cuantiosos recursos, cuyo aprovechamiento racional se pretendía que beneficiara a los habitantes del Istmo y contribuyera a acelerar el desarrollo económico nacional.

La infraestructura existente se consideraba como una base importante sobre la cual podrían apoyarse nuevas inversiones públicas y privadas, aprovechando al mismo tiempo la existencia de una considerable tradición industrial. Finalmente, el decreto dejaba claro que uno de los propósitos fundamentales del ejecutivo federal era el incremento de las exportaciones de bienes y servicios, considerando que las características naturales de la zona facilitarían la canalización de sus productos a mercados externos.

La Comisión presentó en 1976 el Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec. El interés central del Programa se encontraba en la ampliación de la infraestructura petrolera de la zona, para aprovechar las reservas petroleras de Campeche, Tabasco y Chiapas. Con ello se pretendía generar un impulso para el desarrollo industrial del Istmo, reafirmando su papel como abastecedor de energéticos del mercado nacional en la costa del Pacífico.

Como resultado del proyecto se derivó la construcción de la refinería de Salina Cruz, que había iniciado en 1974, así como el establecimiento de 44 industrias, principalmente de la petroquímica y de la industria química. De esas empresas, 26 fueron instaladas en la administración del presidente López Portillo, además de la planta petroquímica La Cangrejera, Veracruz.

Entre 1974 y 1975 se elaboró un estudio para la identificación de “Posibilidades de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”, que estaba constituido por cinco Planes Maestros, que posteriormente se integraron al “Plan de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec”; y posteriormente, complementado con otros estudios regionales, el presidente José López Portillo lo presentaría en 1980 como el “Proyecto Alfa-Omega” (García, 2013).

En el Proyecto Alfa-Omega se proponía la creación de un sistema de transporte de carga transístmico por medio de contenedores, la construcción de terminales para el sistema portuario de Ostión-Coatzacoalcos y de un parque industrial y de una planta de la empresa Fertilizantes Mexicanos en Salina Cruz, (Martínez Laguna, 2002: 123).

Sin embargo, al presentarse el Plan Global de Desarrollo de 1980, la reestructuración del Puerto de Salina Cruz fue relegada, la construcción de la planta de Fertilizantes Mexicanos en el mismo cancelada, y lo mismo sucedió con la posibilidad de ubicar otras industrias. De este modo, la tentativa de convertir a Salina Cruz en un polo de desarrollo se redujo a unas pocas inversiones en obras de atraque y terminal de contenedores del recinto portuario, y en la construcción de un nuevo oleoducto, desde la estación central de distribución en Nuevo Teapa, Veracruz, hasta Salina Cruz. La finalidad era aumentar la exportación de crudo a Japón y convertirlo en el cuarto puerto exportador de petróleo, y el primer puerto distribuidor de productos petrolíferos al mercado nacional (Martínez Laguna, 2002: 123).

Los ambiciosos planes industriales y de desarrollo formulados en la década de los setentas habían respondido al auge petrolero. Es decir, la exportación petrolera se convirtió en el elemento fundamental que habría de promover un desarrollo agrícola e industrial sostenido para el país. Sin embargo, la caída de los precios internacionales a inicios de la década de los ochentas, y las crisis de 1982 y 1986, llevaron a la necesidad de cancelar importantes obras portuarias y de comunicación que se habían proyectado para el istmo de Tehuantepec: el proyecto Alfa-Omega finalmente fue cancelado y con él se diluyó el despegue de un polo de desarrollo en la región (Martínez Laguna, 2002: 125).

La consultoría Felipe Ochoa y Asociados elaboró en el año de 1996 un nuevo plan para el Istmo bajo el título Consultoría Maestra para el Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, que posteriormente cambió su denominación a Integración de Proyectos de Impulso al Desarrollo del Istmo de Tehuantepec. El Proyecto se ha conocido también como El Megaproyecto Ochoa y Asociados o el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec.

El documento realizado por la consultoría se divide en cinco apartados cuyo contenido es el siguiente: 1) Análisis de los retos del desarrollo de la región Istmo, recuento de proyectos de desarrollo interoceánico y estrategias gubernamentales recientes, así como antecedentes del desarrollo de puentes terrestres en el Istmo; 2) Análisis de la competitividad industrial del Istmo; 3) Descripción de instrumentos de política económica en la zona, marco global en que se inserta el proyecto, infraestructura existente y perspectivas de ampliación, y la posición alternativa frente a otros corredores terrestres en Norte y Centroamérica; 4) Descripción de

proyectos detonadores, resumen de cartera de proyectos; 5) Impactos del programa en materia económica y generación de empleos, ambiental y fuentes de financiamiento. Finalmente se presentaba el plan de acción para cada paquete de proyectos (Juárez y Villacampa, 2007).

El proyecto buscaba atraer el tráfico interoceánico de mercancías e incrementar las exportaciones impulsando la actividad industrial en la región. Con este fin se establecería un corredor de transporte intermodal que tendría dos autopistas de cuatro carriles, un ferrocarril y equipo portuario que iría de Salina Cruz a Juchitán y en el tramo Coatzacoalcos a Minatitlán (Juárez y Villacampa, 2007).

3.2 Objetivos de los diversos Planes.

En tales circunstancias, el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca para el período 1986-1992 estableció una serie de metas y estrategias de carácter regional, además de sus planteamientos de carácter global. Las acciones regionales están orientadas en lo general por los planteamientos del Plan Estatal, el que incluye la definición de diez sectores de acción prioritaria, tres de los cuales tienen un carácter general y los siete restantes son de carácter regional.

La tesis central que articula el Plan en sus acciones regionales es la del combate a la desigualdad. Para dar contenido a ese propósito general, se formulan tres grandes objetivos cuyo origen se remite a las luchas históricas del pueblo: la justicia, la democracia y la soberanía.

El objetivo de la justicia se justifica por la existencia de evidentes desigualdades entre los sectores y clases de la población frente a la ley. Por ello, se busca el perfeccionamiento permanente de la justicia, que los oaxaqueños entienden como igualdad ante la justicia y justicia para la igualdad.

Por otra parte, el objetivo de la democracia responde al notable desinterés de la población por la vida política estatal. Su propósito es promover la participación y el interés constantes por los asuntos públicos.

Respecto al objetivo de la soberanía, se plantea que solo sería posible romper con el atraso y la desigualdad en la medida en que los oaxaqueños pudieran disfrutar plenamente de sus recursos.

Prácticamente en el mismo espacio temporal se formuló el Programa de

Desarrollo Rural Integral 1987-1992, relativo al Distrito de Desarrollo Rural Integral Istmo Número 106.

Como objetivos generales se planteó el fortalecimiento de las instituciones y la integración del sector agropecuario con los demás, a fin de lograr un desarrollo rural integral. De la misma manera se propuso elevar la calidad de vida principalmente del medio rural y reducir la marginación social, así como lograr la integración de los grupos marginados para su acceso a mejores niveles en materia de alimentación, educación, salud y vivienda, en especial para aquellas comunidades en condiciones críticas.

El Plan buscaba también brindar seguridad a los grupos ejidales y comunales, fomentando la explotación colectiva de la tierra para incrementar la producción, en beneficio directo de las comunidades. En el mismo sentido se propugnaba por la formación de empresas rurales que fueran operadas directamente por los productores con el objeto de desarrollar su capacidad empresarial.

En términos más específicos, entre sus objetivos más relevantes se encontraban: el logro de niveles básicos de alimentación y consumo basados en requerimientos mínimos en términos calóricos y proteicos; brindar atención en su totalidad a la población desamparada en los niveles preventivos y curativos de las principales enfermedades de la región; abatir el índice de deserción escolar en los diversos niveles educativos y reducir el analfabetismo en la población adulta; fomentar programas de autoconstrucción aprovechando los materiales de la región; dotar y mejorar a las comunidades rurales del servicio de electrificación y ampliarlas en los medios suburbanos; aumentar la dotación agropecuaria a fin de alcanzar y mantener la autosuficiencia alimentaria; incrementar la producción silvícola aprovechando de una manera racional e integral el recurso del bosque y reforestando las áreas explotadas; así como fomentar la explotación diversificada de los recursos, impulsando la captura de especies del consumo popular.

El Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, presentado en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se estructuró en torno a seis grandes acuerdos que pretendían corresponder a los ejes fundamentales de su problemática y de carácter fundamental para lograr un desarrollo regional más equilibrado, racional, eficiente y más justo.

El programa definía como objetivos fundamentales la elevación del nivel de vida de las comunidades más necesitadas y el combate a las tendencias a la marginación, reordenación de los asentamientos humanos y reorientación del desarrollo en las ciudades. También se promoverían acciones para impulsar un aprovechamiento racional de recursos forestales y fortalecer el potencial productivo agrícola, mediante el aumento de la producción, de la productividad y la generación de opciones de ocupación remuneradas para la población local. Las acciones en materia de desarrollo pesquero se orientarían a la capacitación y organización de la actividad productiva. Se promovería además una explotación racional del agua y se fomentaría la integración de las poblaciones del Istmo entre sí y su conexión con otras zonas del país mediante el desarrollo de las comunicaciones que aprovechara las ventajas naturales de la región y permitiera convertirla en una ruta privilegiada de los flujos del comercio internacional.

Para el año de 1996, el gobierno federal encabezado por Ernesto Zedillo presentó el Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec, con miras a insertar a la región en el comercio mundial de bienes y servicios. Por los alcances que se atribuían al Programa, así como por las dimensiones de infraestructura física y requerimientos financieros, se le denominó el "Megaproyecto del Istmo" (Martínez Laguna, 2002: 128).

En términos generales se proponía la construcción de una vía interoceánica que, al unir los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, hiciera posible el abasto y salida de productos del sureste hacia otras regiones económicas, así como la explotación comercial y a gran escala de las posibilidades de movimiento de carga contenerizada, en especial productos derivados de la petroquímica que se generan cerca de dichos puertos. El corredor interoceánico se ubicaría en 49 municipios de Oaxaca y 31 de Veracruz. Entre los más importantes de Oaxaca estarían Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec y Matías Romero (Pineda, 2000: 212).

Los objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región, aunque desde la perspectiva más amplia del Sur Sureste, e incluso en una visión transfronteriza que abarcaba a Centroamérica fueron recuperados en el denominado Plan Puebla Panamá. Presentado en marzo de 2001 por el gobierno mexicano encabezado por Vicente Fox, el Plan contenía dos apartados, uno correspondiente a México y uno a Centroamérica. El Capítulo México formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno foxista y retomaba además el Programa Integral de Desarrollo Económico del Istmo de Tehuantepec.

El Plan se proponía una vez más lograr el desarrollo y el crecimiento económico, con una perspectiva de preservación de los recursos naturales. Para tal efecto se recurría al instrumento tradicional de proponer políticas, programas y proyectos de inversión pública y privada. Más concretamente, se definieron ocho objetivos orientados al desarrollo social y humano, participación de la sociedad civil en el desarrollo, cambio estructural en la dinámica económica de la región, aprovechamiento de vocaciones y ventajas comparativas, manejo sustentable de recursos naturales y el ambiente, concertación de planes y estrategias conjuntas entre el Sur-Sureste y los países de Centroamérica, y modernización y fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de este espacio. La principal novedad de esta propuesta de desarrollo regional que incluía al Istmo de Tehuantepec en el contexto más amplio de una región mesoamericana radicaba en la formulación de estrategias determinadas por el entorno mundial. Ello a través de la incorporación de regiones históricamente marginales en los procesos de desarrollo, aprovechando el alto potencial de sus recursos y las ventajas de localización para inversiones productivas internacionales (Torres y Gazca, 2004: 35; 45-46).

La administración del gobernador Gabino Cué Monteagudo presentó, por su parte, un nuevo catálogo de objetivos en el Plan Regional de Desarrollo de Oaxaca. Istmo (2011-2016). Los objetivos del Plan se orientan a la disminución de la pobreza individual, familiar y comunitaria, mediante políticas, programas y acciones en materia educativa, de salud y alimentación, en dos variantes: universales y focalizadas; se propone también la disminución de las desigualdades sociales en los niveles microrregional, municipal y de localidad mediante la dotación de infraestructura social básica así como el apoyo a proyectos productivos.

En otros ámbitos se propone la elevación de la calidad educativa en el nivel básico e impulsar la cobertura universal en educación media superior. Se aspira también a mejorar las condiciones de salud de la población mediante acciones de prevención que permita incrementar la esperanza de vida al nacer.

En noviembre de 2014, como respuesta a la crisis de seguridad en el país, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció, entre otras medidas, la creación de tres Zonas Económicas Especiales en las entidades de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Se presentó como una estrategia integral, inmediata y de gran alcance a favor del sur mexicano. Una de esas Zonas Económicas Especiales se crearía en el Corredor

Industrial Inter-Oceánico, en el Istmo de Tehuantepec, que conectará al Golfo de México con el Pacífico. Con el establecimiento de la Zona Económica Especial se buscaría fundamentalmente la atracción de inversión nacional y extranjera que permitiera la instalación de empresas competitivas que generen empleos de calidad y contraten servicios locales (Presidencia de la República, 2014).

La superación del escaso nivel de desarrollo de la región y lo que se considera como sus principales expresiones: la pobreza, la desigualdad, la baja aportación de las actividades económicas a la producción nacional constituyen los objetivos fundamentales de los diversos planteamientos programáticos que en las últimas cuatro décadas se han formulado para la región del Istmo de Tehuantepec. La persistencia de los objetivos da cuenta de reiterados intentos de modificar la situación pero, al mismo tiempo, de su fracaso también reiterado, en la medida en que los objetivos siguen planteándose en términos muy semejantes. Sería necesario plantear una evaluación de los marcos ideológicos que hasta ahora han sustentado los planes y programas, explorando las posibilidades que se abrirían si en lugar de pensar el desarrollo desde fuera de la región y de manera concomitante plantear los modos de inserción de la población en los proyectos, se otorgara un papel central a la formulación de proyectos desde la región misma.

3.3 Estrategias.

El carácter de las estrategias de los Planes de desarrollo regional para el Istmo de Tehuantepec ha respondido esencialmente a la orientación de las políticas macroeconómicas del momento. Así, en las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX, los proyectos de desarrollo estaban centrados en la intervención estatal y sustentados en los ingresos provenientes de la explotación petrolera -en especial durante la década del setenta-. Pero ese panorama cambiaría en las décadas de los ochenta y noventa. El escenario se caracterizó por la presencia de procesos y estrategias desnacionalizadoras en todos los ámbitos, con lo cual se pasó de los proyectos financiados por el Estado, al impulso de la inversión privada que hiciera posible desarrollar proyectos en regiones en las que existieran intereses de empresas nacionales y extranjeras (Martínez Laguna, et. al., 2002: 128)

Entre las estrategias más relevantes que se han planteado para lograr los objetivos de los diversos planes de desarrollo se encuentran el impulso a las actividades agropecuarias mejorando su productividad y ampliando áreas de cultivo. Asimismo, el fomento a programas orientados al aprovechamiento integral

de los recursos forestales y la intensificación de la explotación pesquera mediante la creación de infraestructura para la recepción y comercialización de sus productos (Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992). Tenían también su lugar la realización de estudios para la instalación de agroindustrias que aprovecharan la producción de la región para su transformación industrial, así como la creación y ampliación de infraestructura para la promoción de la actividad turística.

Un aspecto relevante, por supuesto, lo ocupan las estrategias de modernización del sector de comunicaciones en la región. Destaca de manera notable la consolidación de la red troncal, alimentadora y rural mediante la construcción de carreteras y caminos como resultado de una planificación orientada a la promoción del desarrollo económico y social integrado. Evidentemente, dicha consolidación buscaría la integración para el desarrollo regional y estatal, a partir del aprovechamiento de los productos de la región.

En el ramo industrial, las diversas estrategias para la región han tenido que reconocer el contraste entre una industria moderna enfocada a la producción petrolera y petroquímica, y la microindustria de procesamiento de recursos naturales más propia de una economía tradicional. A partir de tal reconocimiento, las propuestas de desarrollo industrial y comercial para la región se han basado en su localización estratégica en la geografía nacional e internacional y en la abundancia de recursos naturales y humanos. Es clara la presencia de estrategias que juegan con la presencia de los contrastes mencionados entre una industria moderna y otra asociada a la economía tradicional, buscando precisamente la reducción de dichos contrastes mediante la integración de la industria petrolera con industrias periféricas medianas y pequeñas de alta productividad.

En materia de política social, las estrategias han bordado sobre la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, la disminución de la deserción en los diferentes niveles educativos, así como el mejoramiento de su calidad y ampliación de su cobertura. Lo mismo se plantea para los servicios básicos: ampliación del acceso mediante la inversión pública a los servicios de agua potable y electricidad. Se plantea asimismo el mejoramiento y la construcción de vivienda a través de la inversión pero también el aprovechamiento de prácticas como el tequio y la autoconstrucción con el argumento de promover la participación de la comunidad.

En términos de protección ambiental juega un papel relevante la evaluación

de los impactos ambientales como factor para promover el desarrollo de la región, en atención a la presencia importante de recursos naturales.

Por otra parte, en los años recientes han adquirido un papel central las estrategias de combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación.

Como se deriva de lo anterior, las estrategias generales de acción de los diversos planes y programas de desarrollo para la región del Istmo se han centrado fundamentalmente en el mismo tipo de acciones que buscan, por lo general, incrementar los ritmos de crecimiento económico mediante la realización de inversiones en infraestructura y lograr beneficios para la población que permitan reducir las cifras de la desigualdad, la pobreza y la marginación.

3.4 Alineamiento a los Planes nacionales o Sectoriales de Desarrollo.

En general los diversos Planes y programas destinados a la región se alinearon a las políticas, objetivos y estrategias planteadas en los diversos instrumentos de planeación, como los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes Estatales, así como Planes y programas sectoriales.

Con la finalidad de evitar la dispersión o bien la duplicación de esfuerzos y el consiguiente derroche de recursos, desde 1983 se estableció en el país legalmente un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dicho sistema tuvo su origen en la reforma del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 2 de febrero de 1983, por la cual se estableció un Sistema de Planeación Democrática bajo la responsabilidad estatal, cuyo propósito sería el brindar solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La reforma constitucional estableció igualmente que los objetivos de la planeación estarían dados por la definición constitucional de los fines del proyecto nacional. Para darle un contenido democrático, se señaló la necesidad de recoger las aspiraciones y demandas sociales en los planes y programas de desarrollo mediante la participación de los diversos sectores de la sociedad mexicana, mediante procedimiento de participación y consulta popular que serían establecidos por el Ejecutivo federal en virtud de facultades que le serían

concedidas por la ley reglamentaria en la materia. Los diversos programas de la Administración Pública deberían sujetarse obligatoriamente al contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

La ley reglamentaria establecería también los órganos responsables del proceso de planeación y las bases sobre las cuales se realizarían la coordinación entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. Al Congreso de la Unión se le daría la intervención que previniera la misma ley reglamentaria.

Dicha ley reglamentaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983. En su capítulo segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que regula todas las actividades relativas a la planeación nacional del desarrollo e integra a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus unidades administrativas encargadas de funciones de planeación. La coordinación de las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como la elaboración del correspondiente Plan Nacional recaen en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Ley de Planeación, DOF 5/1/1983).

Por otra parte, la ley describe las obligaciones en materia de Planeación de las entidades públicas, así como los mecanismos de incorporación de las demandas sociales al proceso de planeación.

Para hacer congruentes las actividades de planeación en el Estado de Oaxaca con las disposiciones constitucionales y de la Ley de Planeación, el 17 de agosto de 1985 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca. La ley reproduce básicamente las disposiciones de la Ley nacional, en lo que resulta aplicable, y establece el Sistema Estatal de Planeación Democrática también en el capítulo segundo de la referida ley. La coordinación de las actividades de planeación recae en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, el que además se constituye como el canal único de coordinación permanente entre los sistemas Nacional, Estatal y Municipales de Planeación Democrática en el Estado.

La misma Ley asigna a la Secretaría de Finanzas su participación en términos de la definición de las políticas financieras, fiscales y crediticias relacionadas con la ejecución de los Planes y programas de desarrollo.

La Ley de Planeación, de carácter federal, y la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca establecen claramente la necesidad de que el Plan Estatal y los programas sectoriales y especiales que se formulen mantengan plena congruencia con el marco general establecido por el Plan Nacional de Desarrollo y los programas relacionados. Estas disposiciones garantizan el carácter sistemático tanto de la planeación en sí misma como de las actividades tendientes al cumplimiento, la vigilancia y el control de las acciones concretas de ejecución de las políticas.

3.5 Actividades Económicas y Proyectos Detonadores

Desde que en 1976 fue presentado el Plan para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, se han sucedido una serie de planes y programas que en su conjunto plantean lo que se consideran las directrices generales para el desarrollo de la región, enunciándose los proyectos y acciones que permitirían alcanzar las metas y objetivos de mediano y largo plazo. Con sus variantes, ya desde 1976 se plantearon Programas de Desarrollo Industrial, obras de infraestructura económica, políticas de fomento a la industria, agroindustrias, industrias ligeras, políticas de orientación del gasto público y de promoción, coordinación, participación social y privada (Martínez, 2010).

El Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec, presentado en 1996 durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, tenía como objetivo central insertar a la región en el comercio mundial de bienes y servicios. Para tal efecto se definieron 146 proyectos detonadores, de los cuales 80 eran productivos y 65 eran obras de infraestructura. Entre los proyectos productivos se incluían ramas de industria química y petroquímica, automotriz, metalmecánica, aceros y derivados, construcción, agroindustria, forestal, pesca, salinera, abastecedora y maquiladoras (Aguayo et. al., 1999: 92).

Con dichos proyectos se buscaba la creación del sistema multimodal transístmico, la privatización de la petroquímica, un plan de desarrollo forestal, mejoramiento de las comunicaciones. El propósito era concentrar algunas etapas de las cadenas productivas mundiales, la integración de las costas del norte y sureste del país y posteriormente constituir a la región como un corredor para el cruce interoceánico de mercancías (Martínez Laguna, 2002: 128). Sin embargo, a pesar de plantear las ventajas que significaría el tránsito de mercancías por el corredor interoceánico, el proyecto se perfilaba como una opción alterna y no

competitiva con el Canal de Panamá, pretendiendo aprovechar al mismo tiempo proyectos que se preveían para Centroamérica y que permitirían detonar el desarrollo económico regional para el ensamble final y manufacturero de partes (García, 2013).

El impulso a este proyecto, también conocido como Megaproyecto del Istmo, por sus alcances y requerimientos en infraestructura, estaría dado fundamentalmente por el petróleo y la petroquímica, por lo que las inversiones y proyectos en estos rubros aparecían como prioritarios. Asimismo, como elemento para el desarrollo de la industria petrolera se definió también como prioridad el corredor de transporte interoceánico, enfocándose a la rehabilitación del ferrocarril del istmo así como a la ampliación de la infraestructura en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz (Martínez Laguna, íd).

Por otra parte, también se incluyeron otros proyectos en materia de pesca, industria salinera y desarrollo urbano, aunque se consideraron sólo los municipios donde existía una infraestructura base como en Coatzacoalcos, Salina Cruz, Juchitán y Tehuantepec.

A pesar de que el programa pretendía un desarrollo integral de la región Istmo, el análisis de los proyectos planteados y su orden de prioridad dan cuenta de un fuerte énfasis en los aspectos relacionados con la creación del corredor interoceánico en detrimento de aquellos relativos a la promoción del bienestar social e incluso la exclusión de temas ambientales, de población y de las zonas más empobrecidas. Esta situación generó gran parte de la oposición de algunos grupos a la implementación del Programa (Martínez Laguna, 2002: 128).

El Proyecto conocido como Alfa-Omega, de los años ochenta, y el Megaproyecto Transístmico fueron retomados parcialmente como parte del denominado Plan Puebla Panamá presentado en 2001, durante la administración de Vicente Fox. En dicho Plan participaban el gobierno federal y los gobiernos de los estados de Puebla, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Como el Plan tenía una perspectiva transfronteriza, participaban en esta dimensión los gobiernos de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. En términos sintéticos, el Plan puede verse como un megaproyecto que busca mejorar la infraestructura física y económica de la región mesoamericana, así como mejorar el empleo y la inserción internacional de los países involucrados (FLACSO, 2007: 10).

El Plan Puebla Panamá definió dos ejes centrales: el Eje de Desarrollo Humano y su entorno, y el Eje de Integración Productiva y Competitividad. Cada uno de ellos incluye diversas Iniciativas que constituyen las ocho grandes propuestas del Plan con las cuales se pretendía dar cumplimiento a las metas definidas para los diez, quince y veinte años siguientes a su formación (FLACSO, 2007: 12-15).

Si bien es cierto que en el Plan se incluyen problemáticas de población y medioambientales en busca de mejorar la calidad de vida de los habitantes, se hace evidente al analizar las líneas estratégicas prioritarias que nuevamente tienen mayor importancia la expansión y desarrollo de la infraestructura básica, de actividades productivas y la ampliación de la base tecnológica regional, además de proponer cambios institucionales y regulatorios, así como políticas de Estado que favorezcan la inversión privada (Martínez Laguna, 2002: 129).

Para la región Sur Sureste del país, el Plan buscaba fundamentalmente resolver los problemas de atraso y marginación, así como abrir nuevos espacios de inversión aprovechando la riqueza de los recursos naturales existentes. En los casos de Oaxaca, Chiapas y Veracruz se aprovecharía también su ubicación estratégica para impulsar otros espacios de inversión y circulación de mercancías (Gasca Zamora, 2001).

En materia industrial, el Plan se proponía aprovechar las ventajas comparativas de la región del Istmo de Tehuantepec, desarrollando la petroquímica, minería, maquila, turismo, actividad salinera, pesca y agricultura. Para lograr estos propósitos, se consideró indispensable impulsar la realización de proyectos de infraestructura de transporte regional carretero, ferroviario, marítimo, aéreo e intermodal. Sobresalen entre tales proyectos los corredores del Golfo, del Pacífico y Transístmico, así como los ferrocarriles del sureste y del Istmo de Tehuantepec, y las obras en el puerto de Salina Cruz (Martínez Laguna, 2002: 130).

Con el Plan Puebla Panamá se reactivó el interés por la creación de una vía de comunicación interoceánica en el Istmo de Tehuantepec, con miras a incrementar el comercio, fomentar el desarrollo industrial y atraer inversiones extranjeras; la justificación: reducir la pobreza en la región (Juárez y Villacampa, 2007). El proyecto, conocido como Megaproyecto del Corredor Transístmico o Corredor Logístico, se planteó concretamente fortalecer el tráfico comercial entre

Asia, México y Estados Unidos, al convertirse en paso obligado entre oriente y occidente, así como recibir grandes inversiones que darían valor agregado a las mercancías que transiten de un océano al otro (Juárez y Villacampa, 2007).

Para dar concreción al Megaproyecto, se afirma que se crearon más de 500 proyectos que detonarían, entre otras, la industria portuaria, pesquera, petroquímica, camaronícola, infraestructura ferroviaria, infraestructura carretera, proyectos mineros, agrícolas, ganaderos, de desarrollo forestal, comerciales, de salud, agroindustriales, artesanales, turísticos y de transportación (Juárez y Villacampa, *íd.*).

En los años que van de mediados de los años noventa del siglo veinte, a mediados de la primera década del siglo XXI se realizaron una serie de estudios y análisis sobre la factibilidad del corredor logístico y del potencial de desarrollo productivo de la región, que formularon conclusiones diversas. Tales conclusiones oscilan entre la afirmación de la factibilidad por sí sola del Corredor Logístico, y la consideración de que dicha factibilidad estaría sujeta a la implementación de proyectos detonadores en la región. Sin embargo, los estudios en su conjunto consideran que la ruta del Corredor del Istmo no resulta competitiva en precio y duración del trayecto, lo cual se ha confirmado en la práctica por la limitada atracción de un tráfico estable de compañías navieras y contenedores.

En estas condiciones, para el año 2007 surgió la propuesta denominada Programa del Sur, como una estrategia conjunta de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. 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.

Posteriormente, entre 2008 y 2013 se realizaron estudios a cargo de consultorías privadas que dieron lugar, por una parte, al proyecto Plataforma Logística y de Transporte del Istmo de Tehuantepec, propuesto por la consultoría PROTEGO (2008), y al Estudio de Pre factibilidad del Corredor Transístmico, por FOA Consultores (2013).

El proyecto Plataforma Logística y de Transporte del Istmo de Tehuantepec busca incentivar la producción de bienes primarios y secundarios, proyectando un escenario de crecimiento en el sector manufacturero. Ello mediante la mejora de la infraestructura portuaria y ferroviaria que permitiera recibir embarcaciones de mediano y gran tamaño.

Ambos estudios realizan análisis de los diversos factores involucrados en el desarrollo de la Plataforma Logística, como son el potencial productivo de la región, la infraestructura industrial y de comunicaciones existentes, las ventajas estratégicas de la región y los requerimientos en materia de inversiones y modificaciones normativas e institucionales. Sin embargo, a pesar de postular la necesidad de fomentar e impulsar proyectos de desarrollo industrial y de desarrollo, el énfasis finalmente se decanta en el fortalecimiento de la Plataforma Logística.

En el marco de la estrategia de desarrollo integral para el sur de México, anunciada por el presidente Enrique Peña Nieto, se plantean dos grandes líneas de acción:

- a) La creación de nuevos polos de desarrollo industrial para la creación de empleos formales, y
- b) La adopción de medidas generales de apoyo al desarrollo de las tres entidades del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas). En el primer aspecto se incluye el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales, una de ellas el Corredor Industrial Inter-Oceánico en el Istmo de Tehuantepec, que conectará al Golfo de México con el Océano Pacífico. En el segundo aspecto se tomarían medidas para impulsar la actividad productiva, tales como un trato fiscal diferenciado a productores del campo, impulso a empresas agroindustriales, a la formación de los jóvenes, programas de becas y fomento a la investigación científica, plan emergente de empleo, créditos a pequeñas y medianas empresas, programas emergentes

de impulso al campo, programa inmediato de pavimentación.

En el contexto trazado por estas políticas anunciadas por el gobierno federal, el gobierno del Estado de Oaxaca desarrolla una serie de propuestas de inversión que dan contenido a aquellas, con planteamientos específicos y metas definidas, además de impulsar propuestas que complementan a las formuladas por el gobierno federal. En esas propuestas destacan aquellas que tienen que ver con el fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones, salud, desarrollo urbano y fomento industrial relacionados con el Proyecto del Corredor Industrial Interoceánico en el Istmo de Tehuantepec.

3.6 Disposiciones institucionales y participación de los diversos Agentes en la Implementación de los Planes y Programas.

Los diferentes Planes y Programas de Desarrollo para la región asignan responsabilidades a las diversas instancias de los gobiernos federal y estatal, relativas en términos generales a las facultades y atribuciones que la Ley establece. Esto significa que en la mayoría de los casos las tareas que se derivan de los ejercicios de planeación no implican la creación de nuevas instancias o bien la reasignación de funciones entre las existentes.

En virtud de que la Planeación requiere de procesos de coordinación entre los órganos de los tres niveles de gobierno, así como de la disponibilidad de recursos que permitan dar concreción a las estrategias y lineamientos previstos en los documentos que materializan los Planes y Programas de Desarrollo, en el año de 1977 surgieron los Convenios Unicos de Coordinación, que celebraban el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales. Los Convenios tenían la finalidad de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno así como fortalecer la descentralización. Mediante tal descentralización se hizo posible subsanar en parte las necesidades de gasto público en un marco de coordinación fiscal, así como redistribuir competencias, compartirlas o ejercerlas de manera coordinada (Navarro y Vargas, 2000). En 1983 los Convenios cambiaron su denominación a Convenio Único de Desarrollo, y a partir de 1992 se convirtieron en Convenios de Desarrollo Social.

Desde 1983, con la reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Planeación, es clara la obligación de atender a una visión sistemática de la

planeación, bajo una adecuada coordinación de los esfuerzos gubernamentales en sus diferentes órdenes. Asimismo, por disposición expresa de la propia Ley, en la elaboración de los diversos instrumentos: Plan de Desarrollo, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, deberán señalarse los instrumentos y los responsables de su ejecución, así como las acciones que serían objeto de coordinación con los gobiernos estatales y de inducción o concertación con los grupos interesados.

Por su carácter normativo de la acción gubernamental, los Planes y programas de desarrollo son de observancia obligatoria para todas las dependencias de la Administración Pública Federal en el marco de sus competencias respectivas. Como las acciones para el cumplimiento de las metas, objetivos, políticas y estrategias planteadas por los Planes y Programas no pueden ser llevados a cabo exclusivamente por las entidades públicas, se prevén en la Ley de Planeación las figuras de la coordinación, la inducción y la concertación. En el primer caso se trata de organizar de manera coherente la participación de los gobiernos estatales en la planeación nacional del desarrollo, así como en la consecución de sus objetivos y en la realización conjunta entre Federación y Estado de las acciones propuestas. Se establecen también procedimientos de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno para la planeación del desarrollo de cada entidad federativa y municipios, así como su congruencia con la planeación nacional. Evidentemente, al incluir la planeación del desarrollo municipal, se establece la necesaria participación de los municipios en todos los aspectos de planeación. El contenido de las tareas de coordinación se estipula en los convenios que para tal efecto celebran el Ejecutivo Federal y las entidades federativas.

Por otra parte, la concertación refiere a la posibilidad de celebrar convenios con representantes de grupos sociales o particulares, y en particular con comunidades indígenas cuando se trate de asuntos relacionados con ellas, para la realización de las acciones previstas en el Plan de Desarrollo.

Finalmente, se establece la obligación de que las acciones de las dependencias públicas que induzcan acciones de los diferentes sectores sociales, sean congruentes con los objetivos del Plan y programas de desarrollo.

Pero la participación social que se advierte en la ejecución de las acciones previstas por el Plan y programas de desarrollo no se limita a este rubro, ya que

expresamente se formula el imperativo de promover y garantizar la participación democrática de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los instrumentos de la planeación nacional.

Por su parte, la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca reproduce en términos generales las disposiciones de la Ley de carácter federal, estableciendo simplemente las adecuaciones en términos de estructura orgánica y de relaciones con las autoridades municipales.

Lo anterior opera en términos de la mayoría de los Planes y programas de desarrollo que se han formulado para la región Istmo del estado. Sin embargo, por la naturaleza de algunos programas regionales del gobierno federal, o bien aquellos que involucran a gobiernos extranjeros, se han dispuesto mecanismos de concertación y coordinación que implican la creación de instancias de carácter extraordinario en relación con la estructura de la administración pública federal y estatal.

Tal es el caso, por ejemplo, del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (Oaxaca y Veracruz), presentado en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual previó el establecimiento de un Grupo de trabajo especial integrado por los gobernadores de ambos estados y las dependencias involucradas con el desarrollo de la región. El grupo analizaría y desarrollaría los grandes proyectos para el desarrollo estratégico del Istmo. Asimismo, planteaba la creación de un Comité de Concertación Regional encabezado por los gobernadores de las dos entidades (Oaxaca y Veracruz), que tendría la participación de los presidentes municipales de la región, dependencias federales y los sectores social y privado, así como los respectivos COPLADEs. EL Comité propondría soluciones a los problemas que planteara el desarrollo del Programa y además debía y prever articular los impactos de los grandes proyectos con los equilibrios sectoriales y micro regionales. Para su operación, el Comité se dividiría en grupos de trabajo, entre los más importantes: de integración territorial y modernización de comunicaciones terrestres; uso y aprovechamiento del agua; modernización del sector agropecuario; reordenamiento urbano y ecológico, y desarrollo turístico (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1995: 151).

Por su parte, el Plan Puebla Panamá, por su propia naturaleza de constituirse en un proyecto que no sólo incorpora a las autoridades de 9 estados de la República Mexicana, sino a presidentes de los ocho países involucrados, dio

lugar a la necesidad de crear una estructura más compleja que hiciera posibles las múltiples discusiones, acuerdos, análisis, diseño de proyectos involucrados en esta ambiciosa iniciativa.

De esta manera, en la VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizada en Managua, Nicaragua el 25 de marzo de 2004, se institucionalizó la siguiente estructura del referido Plan: además de la Cumbre de Presidentes en cuyo seno se discuten los aspectos del Plan, se creó una Comisión Ejecutiva encargada de planificar, coordinar y dar seguimiento a las iniciativas y proyectos que se adopten; una Dirección Ejecutiva responsable de ejecutar y dar seguimiento a los lineamientos y acciones establecidos por la Comisión Ejecutiva; una Comisión de Promoción y Financiamiento encargada de la búsqueda de recursos financieros y de cooperación necesarios para el diseño y ejecución de los proyectos; un Grupo Técnico Interinstitucional que apoya a la Comisión Ejecutiva en la definición de iniciativas y proyectos; un Consejo Consultivo que tiene como propósito fomentar la participación de los grupos organizados de la Sociedad Civil; un Programa de Información, Consulta y Participación que busca involucrar a las organizaciones de la Sociedad Civil en el proceso del Plan; y un Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica, que busca crear un grupo regional de expertos en materia de pueblos que promueva su participación en el proceso del Plan de Desarrollo Mesoamericano del Plan Puebla Panamá (FLACSO, 2007: 15-18).

3.7 Los Planes de Desarrollo: Reiteraciones y Continuidades.

Parecería conveniente que los diferentes Planes y Programas de Desarrollo para la región tuvieran una continuidad en términos de análisis de lo que se ha realizado y lo que, por el contrario, enfrentó obstáculos para su concreción. Ello permitiría una revaloración de los objetivos planteados históricamente pero, además, de las dificultades subsistentes. Un análisis, dicho en términos simples, de lo que funcionó y lo que no, y las razones que explicarían el fracaso.

Sin embargo, tal valoración está en general ausente en los diversos planes. Aun cuando en ocasiones se hace referencia a planes y programas anteriores, ésta se hace en términos de recuperar objetivos y metas, pero no de evaluar lo que sucedió en el proceso de instrumentación. Ello se traduce en una reiteración de objetivos, de estrategias y de políticas en la medida en que no se da cuenta de que anteriormente ya habían sido planteados. Por lo demás, la falta de análisis que

permita reorientar dichas estrategias y políticas implica el riesgo de formular objetivos que en el pasado se mostraron como inalcanzables.

De manera que en lugar de observar a los diversos Planes como momentos diferenciados de un solo esfuerzo continuado en función de objetivos definidos a largo plazo, la propia naturaleza de la planeación, restringida por las mismas disposiciones legales al periodo de una administración gubernamental, determina que los objetivos, estrategias, líneas de acción, políticas se reiteren una y otra vez. Por ello es posible encontrar que a lo largo del tiempo los objetivos de combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación, de integración regional, de impulso a actividades productivas con base en potencialidades particulares de la región, se mantengan de la misma manera.

Los ejercicios de planeación, en este sentido, requerirían de erradicar esta carencia de memoria institucional que se traduce en un derroche de esfuerzos y recursos en la medida en que cada nueva administración de gobierno parecería empezar cada vez de nuevo.

4. ALINEAMIENTO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL.

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 de la región Istmo 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 de la región del Istmo 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 proyecto 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:

1.1 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 del Istmo 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 provisiones 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.

5. ACCESIBILIDAD AL EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS DE LA REGIÓN DEL ISTMO DE OAXACA.

5.1 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 Istmo de Oaxaca” implementado por la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca, tiene como objetivo general: “Establecer alternativas para la mejora de los caminos rurales y carreteras de la región del Istmo 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 fin, 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 del estado físico, accesibilidad y conectividad de los caminos rurales.

El análisis espacial de las características y 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.

En este apartado se presentan los resultados relevantes del estado físico actual de la red de caminos rurales, se expone el significado de dichos resultados bajo la óptica los análisis mencionados y se hace un recuento de conclusiones derivadas. Incluye la cartografía generada para la caracterización de su estado físico y de los análisis resultantes.

5.2 Antecedentes

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

Entre los objetivos particulares planteados estuvieron:

- Conocer la red de enlaces terrestres y su estado físico.
- Identificar los refuerzos necesarios para facilitar la comunicación terrestre con las entidades colindantes.
- 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 Istmo, 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

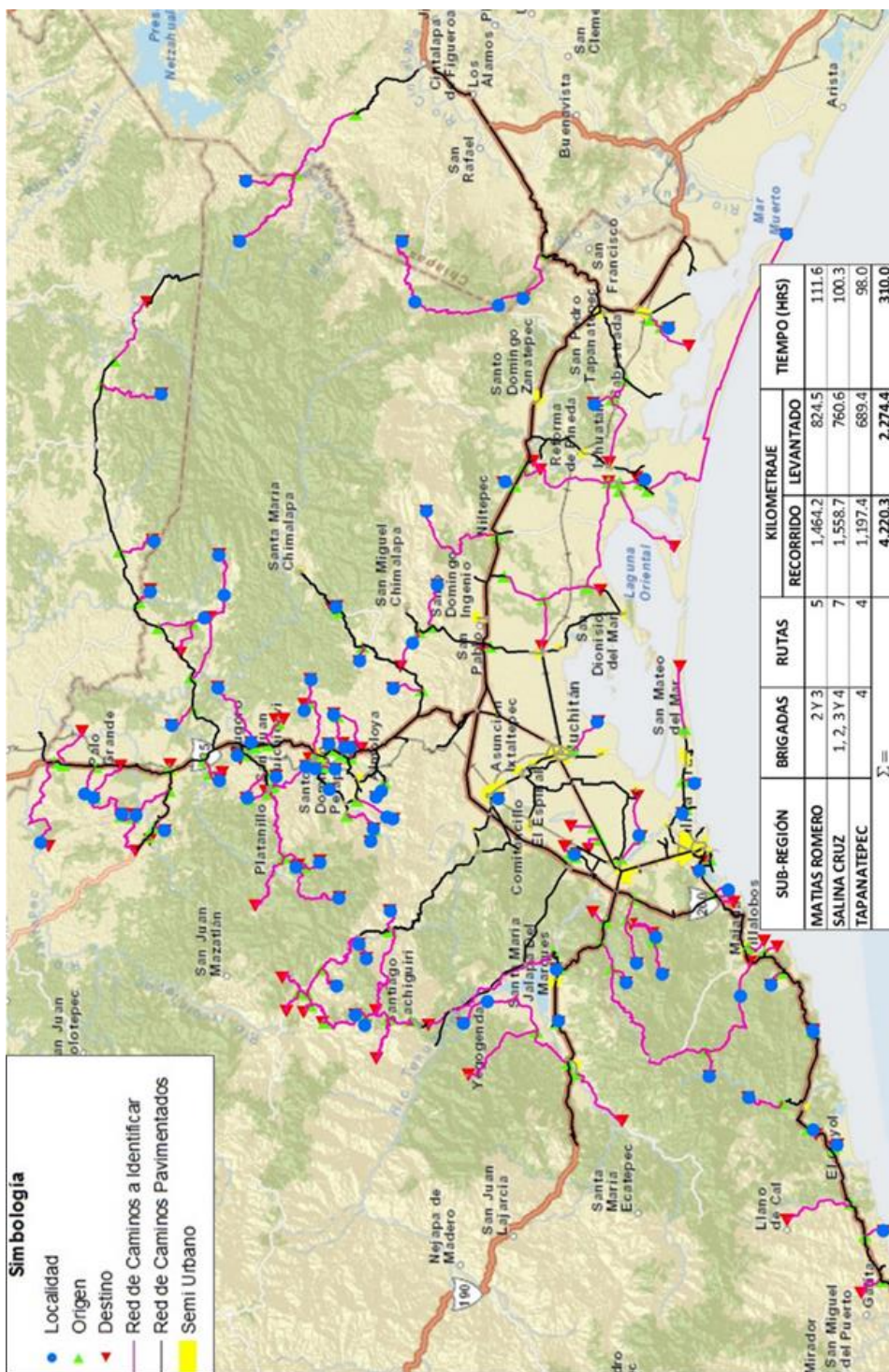
- rurales de la región Istmo (Red Vial, INEGI).
2. Complementación de la red vial existente, por medio del inventario de los caminos rurales que conectan a las localidades con población entre 100 y 500 habitantes. Para ello fueron digitalizados los caminos rurales sobre imágenes satelitales de alta resolución 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.

5.2.1 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 Istmo.

| Fuente | Kilometraje |
|--|--------------|
| Longitud de caminos rurales que enlazan localidades mayores a 250 habitantes, digitalizada por INEGI | 618 |
| Longitud de caminos rurales que enlazan localidades mayores a 100 habitantes, digitalizada por UABJO | 984 |
| Longitud total digitalizada de caminos rurales | 1,602 |

La imagen siguiente muestra el plan de trabajo propuesto para levantar los 1,602 km de caminos rurales en la región Istmo.



5.2.2 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 fueron:

- 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 conformó la red de enlaces terrestres como una red de caminos con especificaciones de carácter topológico.

2. Se integraron 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.

5.2.3 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. Conformación de 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 topoforma (valle, lomerío y montaña).
- b. Se incorpora la capa de información censal por localidad.
- c. Se incorporaron 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. Obtención de porcentajes y elaboración de las gráficas que exponen los resultados estadísticos de cada característica.

5. Interpretación de resultados y generación de conclusiones.

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

- a. 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.

- b. Mapas de localidades conectadas a través de la red de enlaces carreteros dentro de la región.
- c. Identificación de las localidades que están en el rango de minutos de recorrido de acuerdo a la norma.
- d. Cálculo del número de pobladores que tienen cobertura territorial al equipamiento seleccionado.
- e. Cálculo del número de pobladores que no tienen acceso al equipamiento seleccionado de acuerdo a norma.
- f. Cálculo del número de pobladores y localidades conectadas a la red de enlaces carreteros.

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

5.3.1 Interpretación de Resultados Estado Físico de los Caminos Rurales.

Las labores de trabajo de campo para el levantamiento de atributos de caminos rurales en la región Istmo requirieron de 22 días para levantar 1,427 km. en 154 tracklogs, con 5,259 atributos registrados y 8,539 fotografías tomadas.

Una vez depurada la información el resultado del trabajo de campo es de 1,551 km levantados y 4,474 atributos.

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 y de 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 | 1,551.5 |
| Obras civiles de protección | 301 |
| Obras hidráulicas de protección | 792 |
| Alcantarillas | 2,107 |
| Puentes vehiculares | 234 |
| Señalamiento en entronques | 245 |
| Peligros | 618 |
| Bancos de material | 158 |
| Servicios de apoyo | 19 |

Como resultados de los análisis del estado de los caminos rurales y su conectividad, es conveniente mencionar los siguientes:

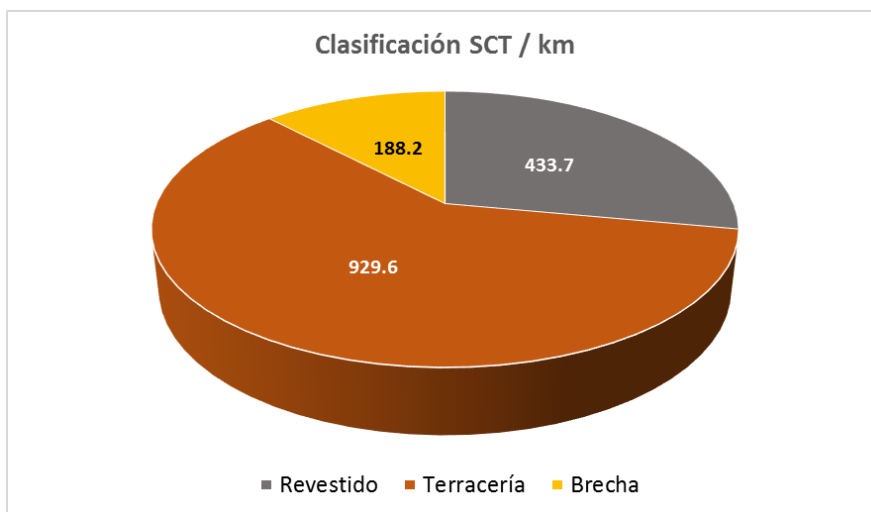
En cuanto a las condiciones² de los caminos rurales:

Primeramente, cabe señalar que la mayoría de los caminos rurales son terracerías (60%), conforme a la clasificación manejada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), pero también que apenas el 28% de todos los caminos rurales de la región Istmo tiene una superficie de rodamiento protegida contra el desgaste y que proporcione condiciones de seguridad y confort regulares en temporada de lluvias.

Es importante mencionar que el 65% de los caminos rurales -es decir, poco más de 1,000 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.

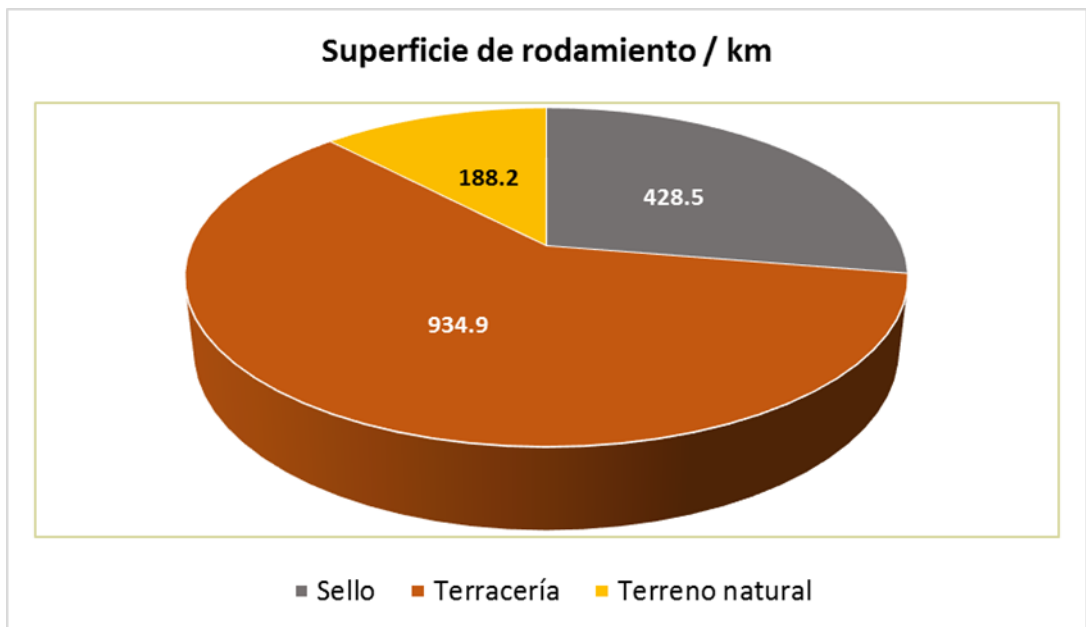
² El tipo de camino se identifica cada dos kilómetros conforme a la clasificación de S.C.T. con los criterios siguientes:
 Revestido.- cuando la superficie del camino está recubierta por algún material pétreo compacto, diferente al terreno natural o a suelo mejorado, otorgando una superficie de rodamiento 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.

| Clasificación S.C.T. | | |
|----------------------|---------|------|
| | km | % |
| Revestido | 433.7 | 28% |
| Terracería | 929.6 | 60% |
| Brecha | 188.2 | 12% |
| Totales | 1,551.5 | 100% |
| Ancho de calzada | | |
| | km | % |
| Un carril | 1,006.8 | 65% |
| Mas de un carril | 544.7 | 35% |
| Totales | 1,551.5 | 100% |
| Servicios de apoyo | | |
| | Sitios | % |
| Módulo de seguridad | 14 | 74% |
| Paradero | 3 | 16% |
| Taller mecánico | 1 | 5% |
| Vulcanizadora | 1 | 5% |
| Totales | 19 | 100% |



En cuanto a las condiciones del camino, el 66% del kilometraje se encontró en regular estado. Cabe destacar que apenas el 6%³, se consideró como en malas condiciones.

| Superficie de rodamiento | | |
|--------------------------|---------|------|
| | km | % |
| Sello | 428.5 | 28% |
| Terracería | 934.9 | 60% |
| Terreno natural | 188.2 | 12% |
| Totales | 1,551.5 | 100% |
| Estado del camino | | |
| | km | % |
| Bueno | 436.4 | 28% |
| Regular | 1,025.0 | 66% |
| Malo | 90.0 | 6% |
| Totales | 1,551.5 | 100% |



³ No olvidemos que el periodo de ejecución de los levantamientos fue durante el mes de abril, en el que se presentaron escasas lluvias por lo que no fue un factor de deterioro considerable.



Respecto a las obras civiles e hidráulicas de protección:

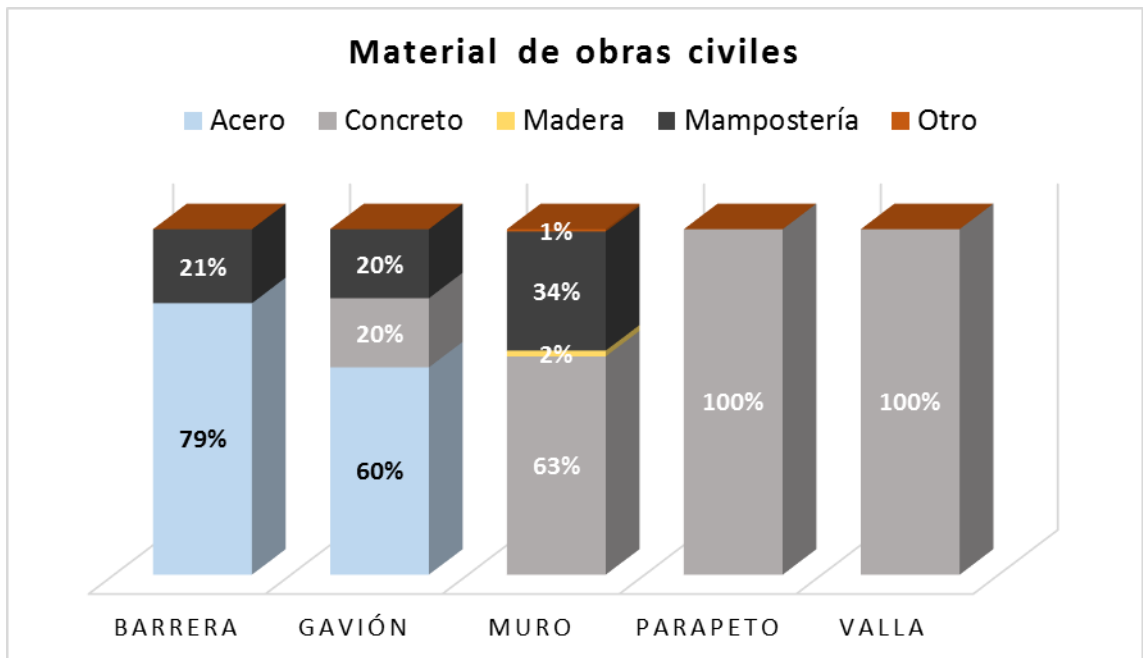
Como parte de la infraestructura de protección⁴ de los caminos, tanto las obras civiles de protección como las obras hidráulicas de protección juegan un importante papel en la preservación de la integridad del camino y del servicio de conectividad entre localidades que prestan. Por otra parte, el material del que están constituidas puede ser un indicador de su vulnerabilidad y de las implicaciones en recursos necesarios para su mantenimiento o restitución.

De acuerdo a los datos de campo, los muros son la obra de protección con mayor presencia en los caminos rurales de la región Istmo (93%), de los cuales el 63% son de concreto, seguido de mampostería como material de su constitución (34%). En su gran mayoría (65%) los muros –y demás obras civiles de protección- se encuentran en regular estado, es decir sin fallas estructurales significativas, y es escaso el porcentaje que se calificó en mal estado (4%).

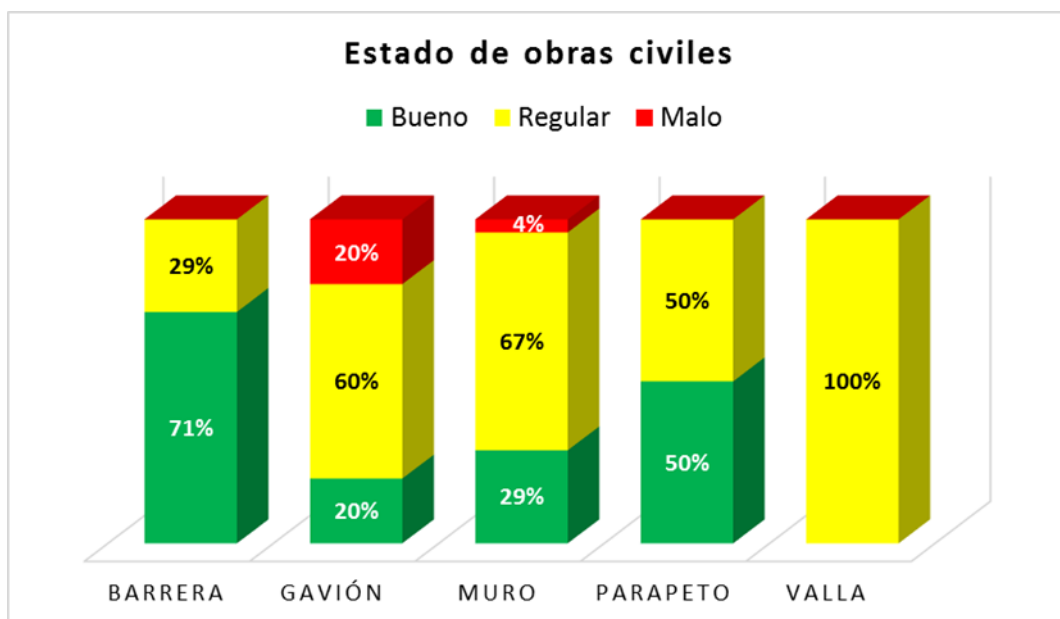
⁴ Para las Obras civiles, se identificó y registro el material del que se constituye primordialmente su estructura. Los criterios de evaluación del estado de los muros, gaviones, parapetos, vallas y barreras se basan en la integridad de su estructura:

Bueno.- es considerado si estructuralmente se encuentra íntegra y estable.
 Regular.- se considera en regular estado si no se observan fracturas ni grietas, con poca presencia de oxidación y sin corrosión en elementos estructurales metálicos.
 Malo.- si se encuentra estructuralmente colapsada.

| Material de obras civiles | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|-------|-----|----------|------|--------|----|-------------|-----|------|----|---------|------|
| | Acero | | Concreto | | Madera | | Mampostería | | Otro | | Totales | |
| Barrera | 11 | 79% | 0 | 0% | 0 | 0% | 3 | 21% | 0 | 0% | 14 | 100% |
| Gavión | 3 | 60% | 1 | 20% | 0 | 0% | 1 | 20% | 0 | 0% | 5 | 100% |
| Muro | 0 | 0% | 187 | 63% | 5 | 2% | 102 | 34% | 2 | 1% | 296 | 100% |
| Parapeto | 0 | 0% | 2 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 2 | 100% |
| Valla | 0 | 0% | 1 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 1 | 100% |
| Totales | 14 | 4% | 191 | 60% | 5 | 2% | 106 | 33% | 2 | 1% | 318 | 100% |



| Estado de obras civiles | | | | | | | | |
|-------------------------|-------|-----|---------|------|------|-----|---------|------|
| | Bueno | | Regular | | Malo | | Totales | |
| Barrera | 10 | 71% | 4 | 29% | 0 | 0% | 14 | 100% |
| Gavión | 1 | 20% | 3 | 60% | 1 | 20% | 5 | 100% |
| Muro | 85 | 29% | 199 | 67% | 12 | 4% | 296 | 100% |
| Parapeto | 1 | 50% | 1 | 50% | 0 | 0% | 2 | 100% |
| Valla | 0 | 0% | 1 | 100% | 0 | 0% | 1 | 100% |
| Totales | 97 | 31% | 208 | 65% | 13 | 4% | 318 | 100% |



En cuanto a las alcantarillas⁵, son la obra hidráulica de protección con el mayor número de elementos en los caminos rurales de la región Istmo con 2,439 registros, es decir, el 67% de todas las obras hidráulicas de protección. De estas, la mayoría son de acero (63%), pero también son significativas las de concreto (30%); en su mayoría se encuentran en condición regular (57%), es decir, que presentan cierto grado de azolve y algunos daños estructurales no graves, sin embargo, hay que

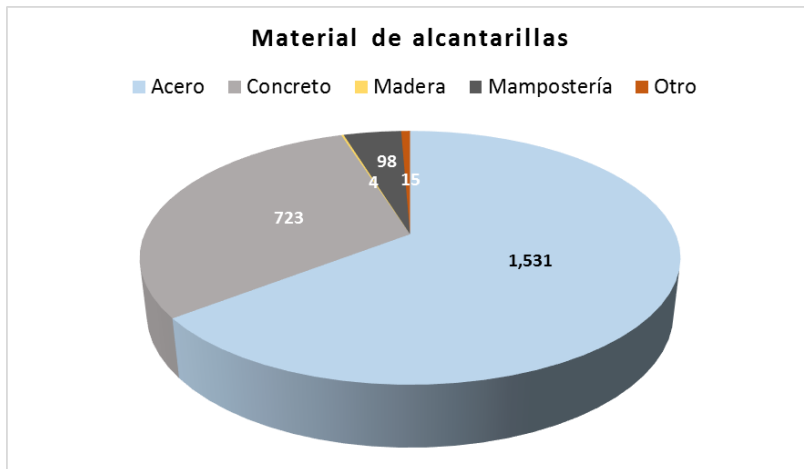
⁵ En el caso de las Alcantarillas se registró el material del tubo o canal por el que se conduce el escurrimiento. Los criterios de evaluación del estado de las alcantarillas se basan en la integridad de su estructura y las condiciones para conducción de escurrimientos:

Bueno.- es considerado si estructuralmente se encuentra integra y libre de azolve u otro obstáculo que impida el libre paso del escurrimiento.

Regular.- se considera en regular estado si no se observan fracturas ni grietas, y la obstrucción no supera el 15% del diámetro del tubo.

señalar que el 19% sí se encuentran estructuralmente o hidráulicamente colapsadas.

| Material de alcantarillas | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|-------|-----|----------|-----|--------|----|-------------|----|----------|----|------|----|---------|------|
| | Acero | | Concreto | | Madera | | Mampostería | | Plástico | | Otro | | Totales | |
| Alcantarillas | 1,531 | 63% | 723 | 30% | 4 | 0% | 98 | 4% | 68 | 3% | 15 | 1% | 2,439 | 100% |



| Estado de alcantarillas | | | | | | | | |
|-------------------------|-------|-----|---------|-----|------|-----|---------|------|
| | Bueno | | Regular | | Malo | | Totales | |
| Alcantarillas | 605 | 25% | 1,382 | 57% | 452 | 19% | 2,439 | 100% |



Los puentes vehiculares⁶ tienen como función preservar la continuidad del camino a través de obstáculos naturales, por lo que su relevancia es significativa en la evaluación de caminos. Su longitud y la altura de su galibo son dos características importantes para dimensionar su relevancia.

En la región del Istmo la mayoría (70%) de puentes registrados tienen una longitud menor a 5 m., sin embargo, casi el 10% son mayores a 20 m. de longitud. De igual manera, el 74% tienen un galibo menor a 2.5 m., pero el 2% libran accidentes topográficos de más de 10 m. de profundidad. La mayoría (85%) de los puentes están contruidos en concreto, pero también hay algunos de acero o mampostería. El 95% de los puentes vehiculares se encuentran en buen o regular estado, sin problemas estructurales. Solo hay un puente mayor a 20 m. de longitud u otro de más de 10 m. de altura de su galibo 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 | 16 | 9% | 147 | 80% | 2 | 1% | 19 | 10% | 0 | 0% | 184 100% |
| De 5 a 10 m | 0 | 0% | 25 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 25 100% |
| De 10 a 20 m | 0 | 0% | 27 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 27 100% |
| Mayor a 20 m | 1 | 4% | 23 | 92% | 0 | 0% | 1 | 4% | 0 | 0% | 25 100% |
| Totales | 17 | 7% | 222 | 85% | 2 | 1% | 20 | 8% | 0 | 0% | 261 100% |
| Material según la altura de galibo de puentes vehiculares | | | | | | | | | | | |
| Altura de galibo | Acero | | Concreto | | Madera | | Mampostería | | Otro | | Totales |
| Menor a 2.5 m | 16 | 8% | 157 | 81% | 2 | 1% | 19 | 10% | 0 | 0% | 194 100% |
| De 2.5 a 5 m | 0 | 0% | 36 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 36 100% |
| De 5 a 10 m | 1 | 4% | 23 | 92% | 0 | 0% | 1 | 4% | 0 | 0% | 25 100% |
| Mayor de 10 m | 0 | 0% | 6 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 6 100% |
| Totales | 17 | 7% | 222 | 85% | 2 | 1% | 20 | 8% | 0 | 0% | 261 100% |

⁶ La longitud de los puentes vehiculares es la distancia en metros de la superestructura.

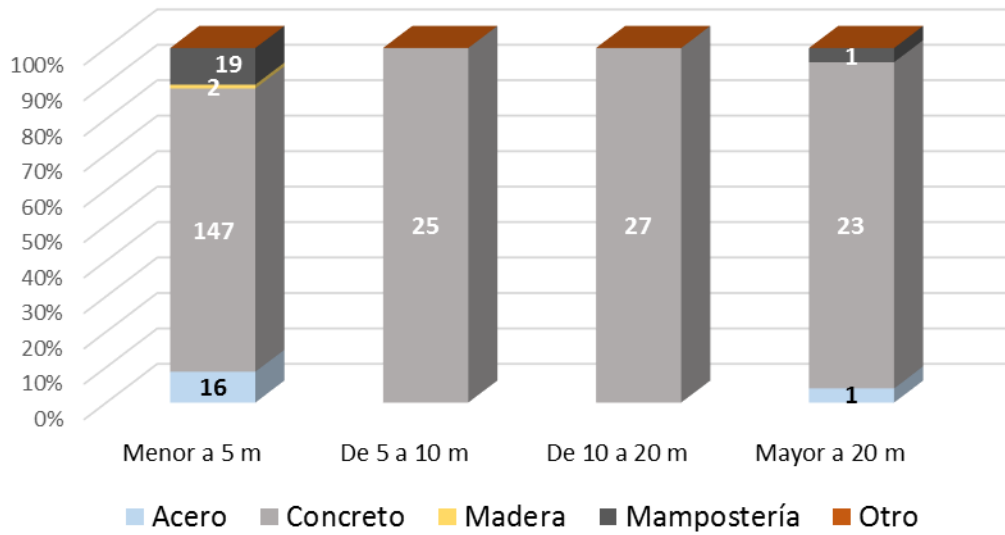
Adicionalmente se registraron otras características como: el ancho de calzada, la altura y ancho del galibo y el material del que está construido su estructura primordialmente.

Los criterios de evaluación del estado de los puentes se basan en la integridad de su estructura:

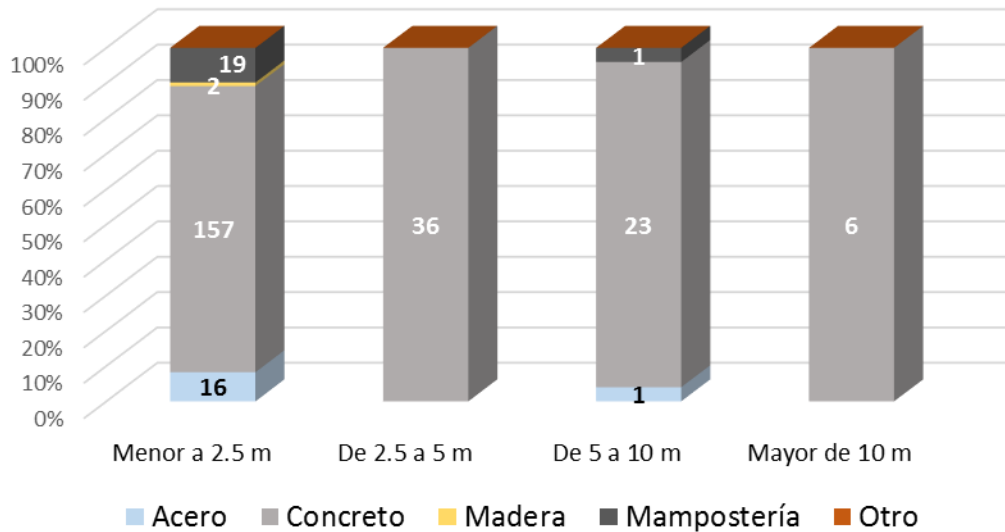
Bueno.- es considerado si no se observan evidencias de daño estructural o inestabilidad como la exposición de varilla, socavación o agrietamiento.

Malo.- si se observa exposición de varillas, socavación o agrietamiento.

Material según la longitud de puentes vehiculares

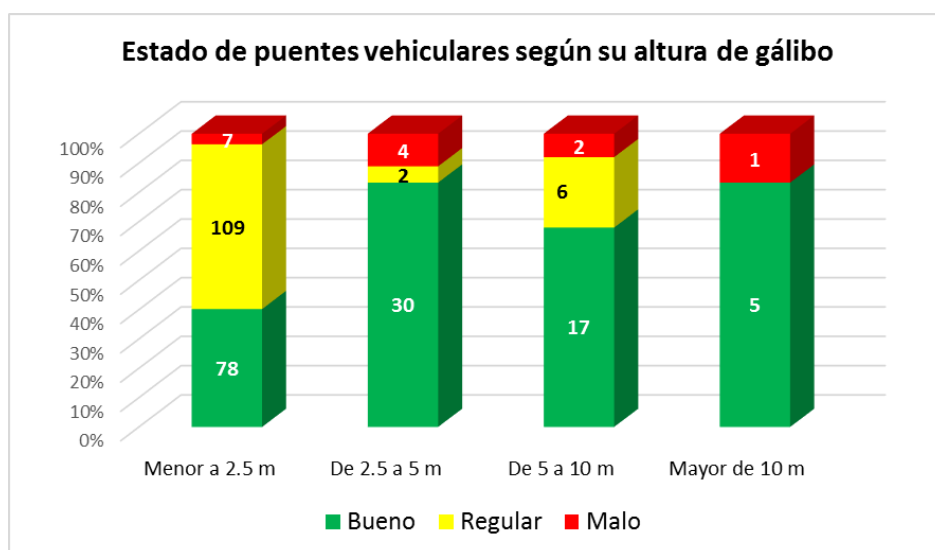
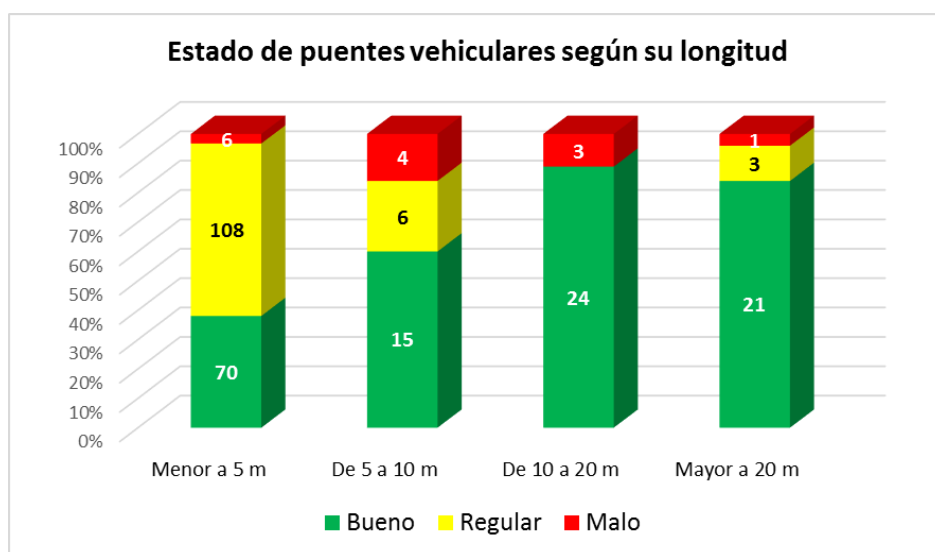


Material según la altura de gálibo de puentes vehiculares



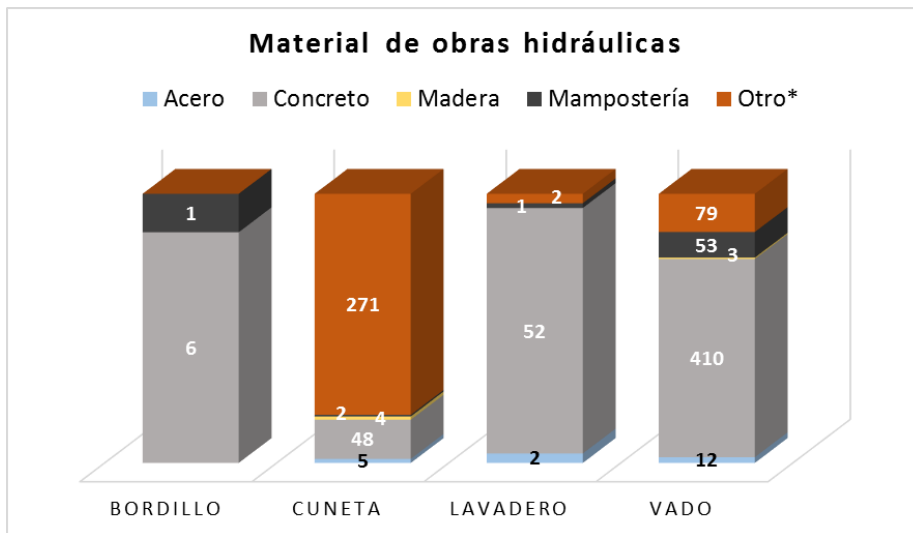
| Estado de puentes vehiculares según su longitud | | | | | | | | |
|---|-------|-----|---------|-----|------|-----|---------|------|
| Longitud | Bueno | | Regular | | Malo | | Totales | |
| Menor a 5 m | 70 | 38% | 108 | 59% | 6 | 3% | 184 | 100% |
| De 5 a 10 m | 15 | 60% | 6 | 24% | 4 | 16% | 25 | 100% |
| De 10 a 20 m | 24 | 89% | 0 | 0% | 3 | 11% | 27 | 100% |
| Mayor a 20 m | 21 | 84% | 3 | 12% | 1 | 4% | 25 | 100% |
| Totales | 130 | 50% | 117 | 45% | 14 | 5% | 261 | 100% |

| Estado de puentes vehiculares según su altura de gálibo | | | | | | | | |
|---|-------|-----|---------|-----|------|-----|---------|------|
| Altura de gálibo | Bueno | | Regular | | Malo | | Totales | |
| Menor a 2.5 m | 78 | 40% | 109 | 56% | 7 | 4% | 194 | 100% |
| De 2.5 a 5 m | 30 | 83% | 2 | 6% | 4 | 11% | 36 | 100% |
| De 5 a 10 m | 17 | 68% | 6 | 24% | 2 | 8% | 25 | 100% |
| Mayor de 10 m | 5 | 83% | 0 | 0% | 1 | 17% | 6 | 100% |
| Totales | 130 | 50% | 117 | 45% | 14 | 5% | 261 | 100% |



Separadas de las alcantarillas y puentes vehiculares por el motivo expuesto, los vados y cunetas son las obras de protección hidráulica⁷ con más presencia a través de los caminos rurales, con el 59% y el 35% respectivamente. En el caso de los vados en su mayoría están contruidos en concreto armado (74%) y se encuentran en regular estado (60%), sin embargo, hay un 20% calificado en mal estado. La mayoría de las cunetas se encontraron labradas en el terreno natural sin recubrimiento alguno (82%), lo cual las vuelve muy vulnerables y requieren de mantenimiento después de lluvias torrenciales y temporadas de lluvia, por ende el 81% de ellas se encontró en regular o mal estado.

| Material de obras hidráulicas | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------|----|----------|-----|--------|----|-------------|-----|-------|-----|---------|------|
| | Acero | | Concreto | | Madera | | Mampostería | | Otro* | | Totales | |
| Bordillo | 0 | 0% | 6 | 86% | 0 | 0% | 1 | 14% | 0 | 0% | 7 | 100% |
| Cuneta | 5 | 2% | 48 | 15% | 4 | 1% | 2 | 1% | 271 | 82% | 330 | 100% |
| Lavadero | 2 | 4% | 52 | 91% | 0 | 0% | 1 | 2% | 2 | 4% | 57 | 100% |
| Vado | 12 | 2% | 410 | 74% | 3 | 1% | 53 | 10% | 79 | 14% | 557 | 100% |
| Totales | 19 | 2% | 516 | 54% | 7 | 1% | 57 | 6% | 352 | 37% | 951 | 100% |



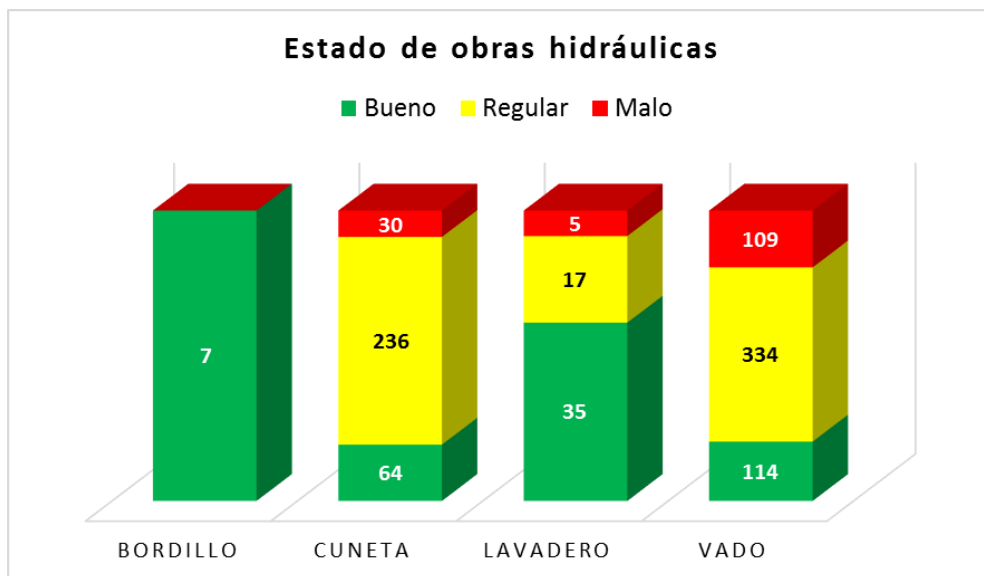
⁷ En el caso de las Obras hidráulicas se registró el material del tubo o canal por el que se conduce el escurrimiento. *La mayoría de las cunetas se encuentran labradas en el terreno natural, por lo que se registraron como "Otro".

Los criterios de evaluación del estado de las obras hidráulicas se basan en la integridad de su estructura y las condiciones para conducción de escurrimientos:

Bueno.- es considerado si estructuralmente se encuentra íntegra y libre de azolve u otro obstáculo que impida el libre paso del escurrimiento.

Regular.- se considera en regular estado si no se observan fracturas ni grietas, y la obstrucción no supera el 15% del área hidráulica.

Malo.- si se encuentra estructuralmente o hidráulicamente colapsada.



| Estado de obras hidráulicas | | | | | | | | |
|-----------------------------|-------|------|---------|-----|------|-----|---------|------|
| | Bueno | | Regular | | Malo | | Totales | |
| Bordillo | 7 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 7 | 100% |
| Cuneta | 64 | 19% | 236 | 72% | 30 | 9% | 330 | 100% |
| Lavadero | 35 | 61% | 17 | 30% | 5 | 9% | 57 | 100% |
| Vado | 114 | 20% | 334 | 60% | 109 | 20% | 557 | 100% |
| Totales | 220 | 23% | 587 | 62% | 144 | 15% | 951 | 100% |

Sobre el señalamiento en entronques.

El señalamiento en entronques⁸, es una característica importante en relación al nivel de servicio de la red de caminos ya que proporciona e identifica el grado de información con que cuenta un viajero en la encrucijada de algún camino a través del que transite. De los 181 entronques registrados apenas el 30% cuenta con señalamiento, pero de estos sólo el 61% tiene el señalamiento suficiente para proporcionar la información necesaria para evitar extravíos del viajero.

⁸ La evaluación del señalamiento en entronques parte de la premisa de su necesidad para proveer al viajero de información necesaria y certidumbre en su viaje, por lo que se registra su existencia o ausencia en cada entronque entre el sistema de enlaces carreteros de caminos rurales. De acuerdo a la normatividad de S.C.T. el señalamiento se identificó según su nomenclatura por figura y color:

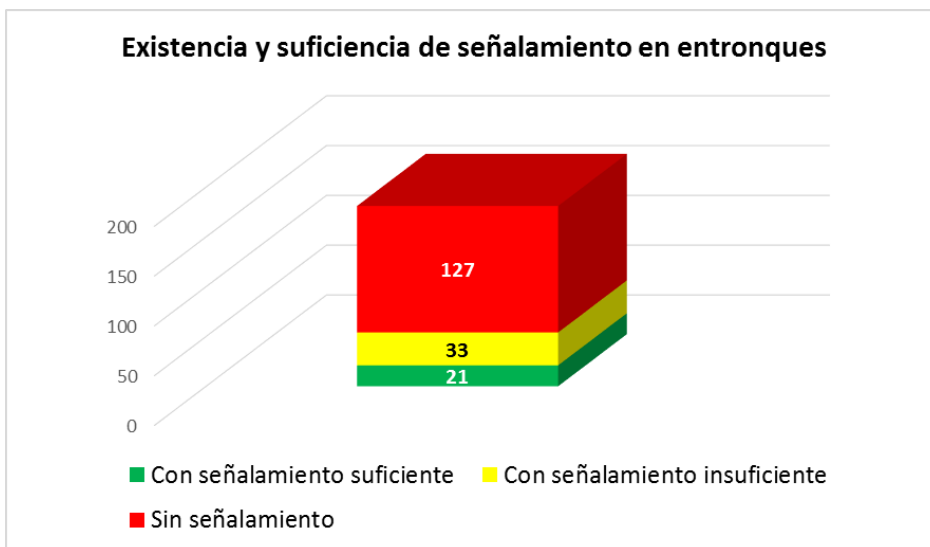
Preventivo.- son señales de color de fondo amarillo con figura y filete en color negro, su forma es un rombo cuadrangular.

Informativo.- señales de forma rectangular con color de fondo verde, azul o blanco, color blanco o negro en la figura y filete.

Restrictivo.- señales con forma octogonal, cuadrada, rectangular o triangular con color de fondo blanco o rojo, con figura y filete en color negro, blanco o rojo.

La mayoría del señalamiento⁹ es informativo (89%). Aun cuando el 41% se encontró en buenas condiciones, el 31% 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 | 21 | 12% |
| Con señalamiento insuficiente | 33 | 18% |
| Sin señalamiento | 127 | 70% |
| Totales | 181 | 100% |



⁹ Los criterios de identificación de atributos son:

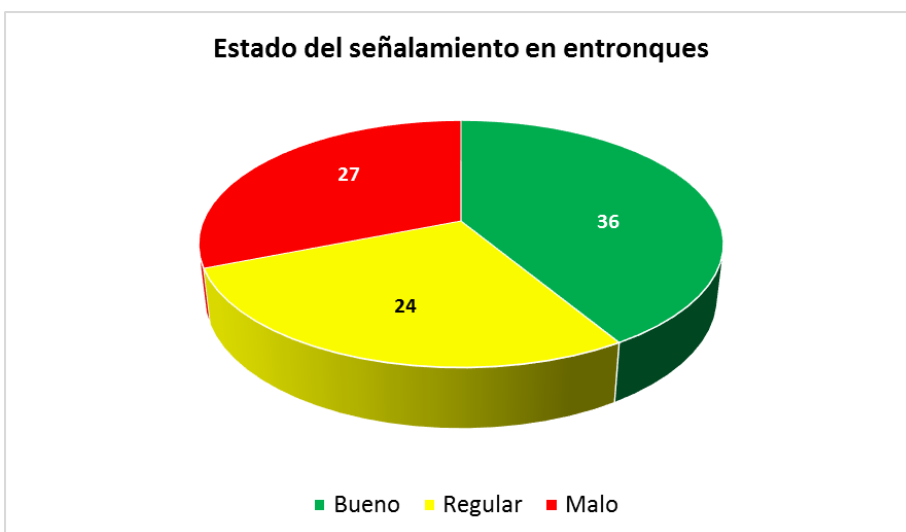
En caso de existir en un entronque, se considera suficiente si avisa con oportunidad sobre condiciones direcciones e información general para tomar la decisión de la dirección a seguir. Por el contrario, se considera insuficiente cuando, aunque avisa sobre algunas direcciones y demás información, no es posible reconocer los destinos y tomar la decisión hacia la dirección deseada. Los criterios de evaluación del estado del señalamiento se basan en la integridad de su estructura y las condiciones de visibilidad:

Bueno.- la carátula de las señales es visible desde el vehículo en circulación, las señales están fijas con firmeza, ni la lámina ni los postes están oxidados, la pintura de la figura es clara y nítida.

Regular.- algunas señales no son visibles desde el vehículo, algunas señales presentan oxidación o la figura ya no es clara y su color ha sido degradado.

Malo.- la mayoría de las señales no son visibles, su estructura es endeble, son señales hechizas y la señal es irreconocible a primera vista.

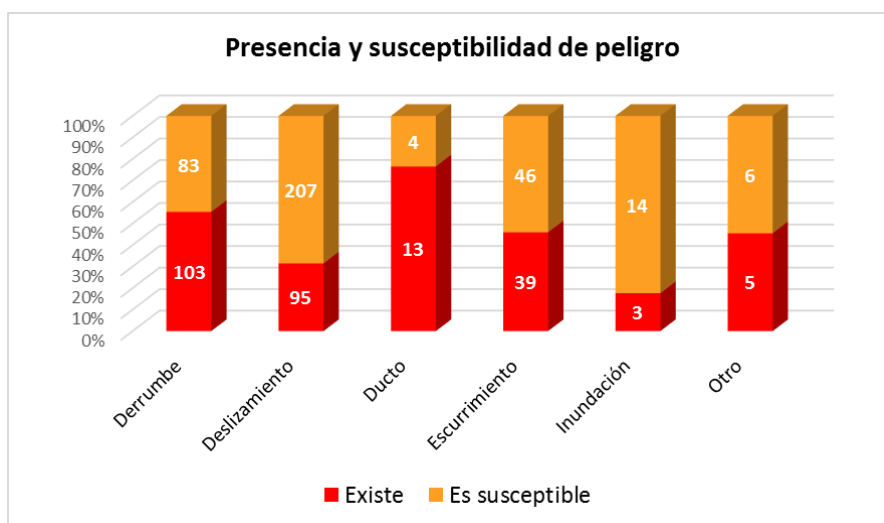
| Tipología de señalamiento en entronques | | | | | | | |
|---|-----|-------------|-----|-------------|-----|---------|------|
| Preventivo | | Informativo | | Restrictivo | | Totales | |
| 2 | 2% | 77 | 89% | 8 | 9% | 87 | 100% |
| Estado del señalamiento en entronques | | | | | | | |
| Bueno | | Regular | | Malo | | Totales | |
| 36 | 41% | 24 | 28% | 27 | 31% | 87 | 100% |



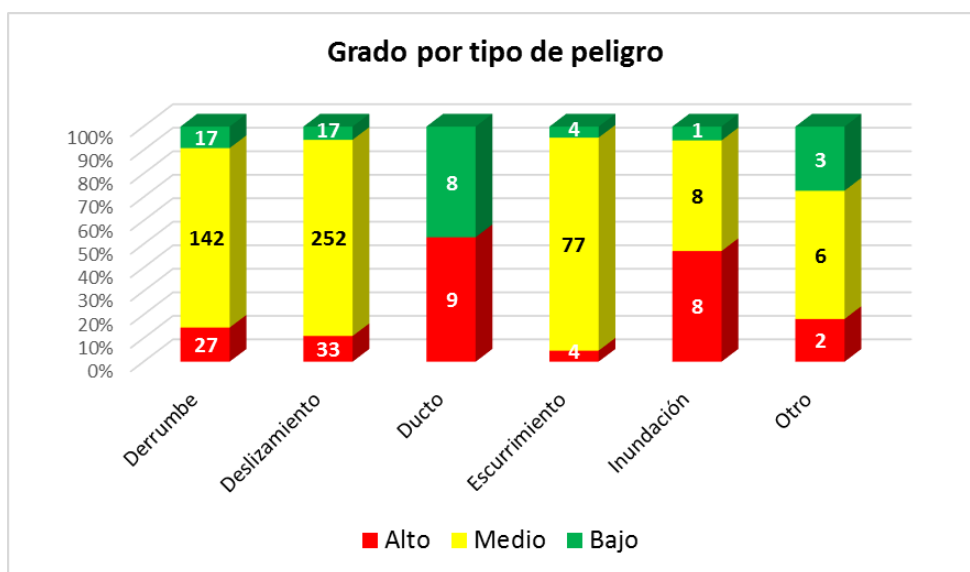
En cuanto a sitios con alguna clase de peligro.

Sobre los registros del tema de peligros ¹⁰ a través de los caminos rurales, inicialmente cabe señalar que el 55% de ellos se identificó gracias a la presencia de vestigios y el 45% restante por las condiciones que sugerían su susceptibilidad. La mayoría de los peligros detectados son de origen geológico, destacando el Deslizamiento con 302 puntos registrados, seguido por el Derrumbe con 186 sitios registrados. En cuanto a los hidrometeorológicos, el Esguerrimiento es el peligro con mayor número de registros con 85 sitios detectados. La gran mayoría de los sitios identificados como peligrosos se calificaron con un grado de riesgo medio (78%), pero hay identificados 50 sitios con alto grado de peligro.

| Tipo y grado de peligro | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|------|-----|-------|-----|------|-----|---------|------|--------|-----|----------------|-----|---------|------|
| | Alto | | Medio | | Bajo | | Totales | | Existe | | Es susceptible | | Totales | |
| Derrumbe | 27 | 15% | 142 | 76% | 17 | 9% | 186 | 100% | 103 | 55% | 83 | 45% | 186 | 100% |
| Deslizamiento | 33 | 11% | 252 | 83% | 17 | 6% | 302 | 100% | 95 | 31% | 207 | 69% | 302 | 100% |
| Ducto | 9 | 53% | 0 | 0% | 8 | 47% | 17 | 100% | 13 | 76% | 4 | 24% | 17 | 100% |
| Esguerrimiento | 4 | 5% | 77 | 91% | 4 | 5% | 85 | 100% | 39 | 46% | 46 | 54% | 85 | 100% |
| Inundación | 8 | 47% | 8 | 47% | 1 | 6% | 17 | 100% | 3 | 18% | 14 | 82% | 17 | 100% |
| Otro | 2 | 18% | 6 | 55% | 3 | 27% | 11 | 100% | 5 | 45% | 6 | 55% | 11 | 100% |
| Totales | 83 | 13% | 485 | 78% | 50 | 8% | 618 | 100% | 258 | 42% | 360 | 58% | 618 | 100% |



¹⁰ La presencia de peligros se registra bajo dos criterios: Se considera que existe si se observan vestigios del peligro. Se considera susceptible cuando, aunque no se observen vestigios, hay evidencia clara de que existen las condiciones en el lugar para que ocurra.



Respecto a la presencia de bancos de material en caminos rurales.

Finalmente, en cuanto al tema de Bancos de material ¹¹, son considerados como información contextual valiosa para identificar puntos de apoyo en programas de ampliación o mantenimiento de los caminos, así como para contender con contingencias, se registraron 158 sitios de los cuales el 75% son de suelo con aptitud para terracerías (Tepetate) y el resto de pétreos.

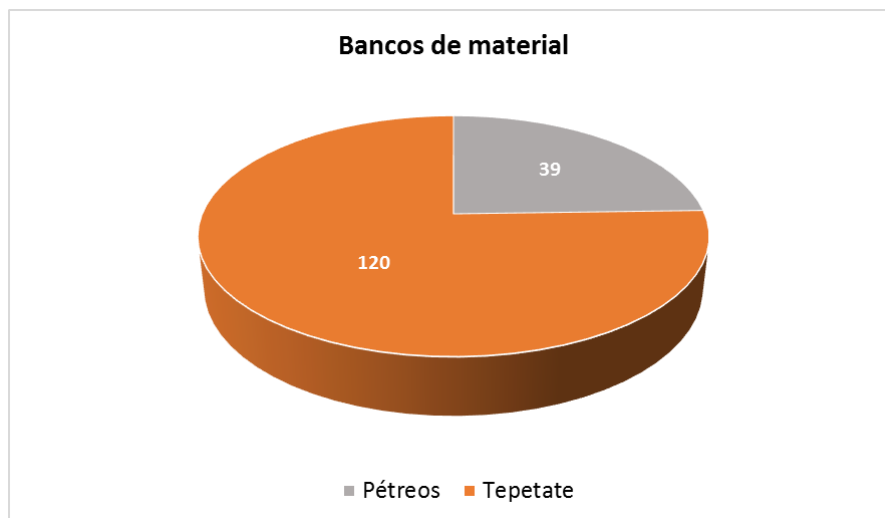
| Bancos de material | | | | | |
|--------------------|-----|----------|-----|---------|------|
| Pétreos | | Tepetate | | Totales | |
| 39 | 25% | 120 | 75% | 159 | 100% |

¹¹ Por su importancia para las acciones contingentes de reparación y ampliación de caminos se identificaron dos tipos de bancos de material:

Pétreos.- aquellos que son fuente de rocas, gravas y arenas.

Tepetate.- aquellos donde puede explotarse suelo con características para construcción de terracerías.

Se ubicaron aquellos a la orilla del camino en los sitios en que se encontraron vestigios del patio de explotación, las rampas de acceso y extracción, así como de los rasgos del tipo de material observado en los taludes del banco.



5.3.2 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, y 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)

| | Pendiente (grados) | | |
|-----------------------------|--------------------|--------|-----------|
| | 0 – 5 | 5 – 15 | Más de 15 |
| Velocidad de desplazamiento | 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 de SEDESOL.

En cuanto al subsistema abasto

La cobertura del equipamiento de las tiendas Diconsa puede calificarse de muy buena, con más del 98% de la población, o el 75% de las localidades, dentro del

rango de la norma (0 a 30 minutos de distancia). Cabe destacar que 33 localidades se encuentran a más de dos horas de distancia.

| Diconsa | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de Población |
| 0 - 30 | 1011 | 74.78 | 586,873 | 98.56 |
| 30 - 60 | 205 | 15.16 | 3,627 | 0.61 |
| 60 - 120 | 103 | 7.62 | 2,460 | 0.41 |
| 120 - 180 | 10 | 0.74 | 215 | 0.04 |
| 180 - 240 | 14 | 1.04 | 1,148 | 0.19 |
| 240 - 300 | 2 | 0.15 | 123 | 0.02 |
| Más de 300 | 7 | 0.52 | 987 | 0.17 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

Respecto al subsistema de administración pública

Los ministerios públicos son el equipamiento de menor cobertura con apenas el 61% de la población dentro del rango de norma (0 a 60 minutos). En cambio, los Centros de Readaptación Social son el equipamiento de mejor cobertura con casi el 90% de la población dentro del rango de norma (0 a 90 minutos de distancia).

La cobertura proporcionada por los Módulos del SAT puede considerarse como regular, apenas el 66% de la población se encuentra en el rango de norma (de 0 a 60 minutos de distancia) y más del 33% de la población emplea de una a tres horas para contar con acceso al servicio.

| Ministerios públicos | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 420 | 31.07 | 363,509 | 61.05 |
| 60 - 120 | 423 | 31.29 | 177,101 | 29.74 |
| 120 - 180 | 373 | 27.59 | 46,481 | 7.81 |
| 180 - 240 | 97 | 7.17 | 5,203 | 0.87 |
| 240 - 300 | 13 | 0.96 | 729 | 0.12 |
| 300 - 360 | 13 | 0.96 | 1,183 | 0.20 |
| Más de 360 | 13 | 0.96 | 1,227 | 0.21 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Ceresos | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 90 | 907 | 67.09 | 534,033 | 89.69 |
| 90 - 180 | 377 | 27.88 | 57,339 | 9.63 |
| 180 - 270 | 40 | 2.96 | 1,435 | 0.24 |
| 270 - 360 | 16 | 1.18 | 1,441 | 0.24 |
| Más de 360 | 12 | 0.89 | 1,185 | 0.20 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Módulos SAT | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de la población |
| 0 - 60 | 503 | 37.20 | 390,820 | 65.64 |
| 60 - 120 | 496 | 36.69 | 173,963 | 29.22 |
| 120 - 180 | 270 | 19.97 | 24,573 | 4.13 |
| 180 - 240 | 49 | 3.62 | 3,423 | 0.57 |
| 240 - 300 | 15 | 1.11 | 1,017 | 0.17 |
| 300 - 360 | 7 | 0.52 | 452 | 0.08 |
| Más de 360 | 12 | 0.89 | 1,185 | 0.20 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

En relación al subsistema de Asistencia Social

Las guarderías ofrecen muy baja cobertura a la población istmeña, apenas el 27% se encuentra dentro del rango de norma (0 a 30 minutos de distancia) siendo que el 71% emplea de media hora a tres horas para acceder al servicio.

| Guarderías | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 30 | 91 | 6.73 | 163,344 | 27.43 |
| 30 - 60 | 260 | 19.23 | 175,272 | 29.44 |
| 60 - 120 | 382 | 28.25 | 153,099 | 25.71 |
| 120 - 180 | 444 | 32.84 | 92,705 | 15.57 |
| 180 - 240 | 126 | 9.32 | 6,632 | 1.11 |
| 240 - 300 | 21 | 1.55 | 1,836 | 0.31 |
| Más de 300 | 28 | 2.07 | 2,545 | 0.43 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

Sobre el subsistema de comunicaciones.

Se divide en administración postal y sucursal de correos, aunque el equipamiento del primero otorga buena cobertura con el 88% de la población dentro del rango de norma (0 a 45 minutos) apenas el 31% de la misma cuenta con una sucursal de correos a menos de 15 minutos de distancia, con la mayoría (67%) empleando hasta dos horas para trasladarse a algún sitio para realizar envíos.

Sin embargo, esta situación se matiza cuando la población recibe correo ya que poco más del 60% se encuentra a menos de una hora de sucursales de correo.

| Administración postal | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 45 | 791 | 58.51 | 524,004 | 88.00 |
| 45 - 90 | 316 | 23.37 | 49,474 | 8.31 |
| 90 - 135 | 142 | 10.50 | 12,460 | 2.09 |
| 135 - 180 | 66 | 4.88 | 6,684 | 1.12 |
| 180 - 225 | 17 | 1.26 | 1,263 | 0.21 |
| 225 - 270 | 7 | 0.52 | 337 | 0.06 |
| 270 - 315 | 2 | 0.15 | 74 | 0.01 |
| 315 - 360 | 6 | 0.44 | 882 | 0.15 |
| Más de 360 | 5 | 0.37 | 255 | 0.04 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Sucursal de correos | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 15 | 201 | 14.87 | 181,883 | 30.55 |
| 15 - 30 | 341 | 25.22 | 115,853 | 19.46 |
| 30 - 60 | 416 | 30.77 | 246,038 | 41.32 |
| 60 - 120 | 274 | 20.27 | 38,771 | 6.51 |
| 120 - 240 | 104 | 7.69 | 11,469 | 1.93 |
| 240 - 360 | 9 | 0.67 | 406 | 0.07 |
| 360 - 480 | 7 | 0.52 | 1,013 | 0.17 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

En cuanto al equipamiento para la cultura.

El porcentaje de población cubierta dentro del rango de norma (0 a 15 minutos) es bueno (81%), cerca del 96% tiene acceso a bibliotecas y casas de cultura a una hora de distancia. Cabe señalar, que por diseño institucional ambos servicios se ofrecen a partir de un mismo inmueble.

| Bibliotecas | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 15 | 445 | 32.91 | 480,142 | 80.64 |
| 15 - 30 | 316 | 23.37 | 57,241 | 9.61 |
| 30 - 60 | 307 | 22.71 | 33,933 | 5.70 |
| 60 - 120 | 222 | 16.42 | 19,025 | 3.20 |
| 120 - 240 | 48 | 3.55 | 3,784 | 0.64 |
| 240 - 360 | 8 | 0.59 | 328 | 0.06 |
| 360 - 480 | 6 | 0.44 | 980 | 0.16 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |
| Casas de cultura | | | | |
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 15 | 445 | 32.91 | 480,142 | 80.64 |
| 15 - 30 | 316 | 23.37 | 57,241 | 9.61 |
| 30 - 60 | 307 | 22.71 | 33,933 | 5.70 |
| 60 - 120 | 222 | 16.42 | 19,025 | 3.20 |
| 120 - 240 | 48 | 3.55 | 3,784 | 0.64 |
| 240 - 360 | 8 | 0.59 | 328 | 0.06 |
| 360 - 480 | 6 | 0.44 | 980 | 0.16 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

Respecto al subsistema deportivo.

Al igual que en el subsistema de comunicaciones, el equipamiento para acceso al deporte se subdivide en categorías complementarias según la oferta de actividades. Así, casi el 80% de la población tiene acceso dentro del rango de norma (0 a 60 minutos) a Unidades deportivas mientras que apenas el 28% lo tiene dentro del rango de norma (0 a 30 minutos) en Módulos deportivos. Poco más del 60% de la

población emplearía hasta dos horas para acceder a un módulo deportivo y casi el 17% lo haría para acceder a una unidad deportiva.

| Módulos deportivos | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 30 | 150 | 11.09 | 167,155 | 28.07 |
| 30 - 60 | 262 | 19.38 | 195,611 | 32.85 |
| 60 - 120 | 410 | 30.33 | 164,106 | 27.56 |
| 120 - 180 | 391 | 28.92 | 60,118 | 10.10 |
| 180 - 240 | 98 | 7.25 | 5,039 | 0.85 |
| 240 - 360 | 28 | 2.07 | 2,177 | 0.37 |
| 360 - 480 | 10 | 0.74 | 1,082 | 0.18 |
| Más de 480 | 3 | 0.22 | 145 | 0.02 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Unidades deportivas | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 655 | 48.45 | 472,567 | 79.37 |
| 60 - 120 | 414 | 30.62 | 100,444 | 16.87 |
| 120 - 180 | 208 | 15.38 | 18,336 | 3.08 |
| 180 - 240 | 43 | 3.18 | 1,443 | 0.24 |
| 240 - 300 | 12 | 0.89 | 1,003 | 0.17 |
| 300 - 360 | 8 | 0.59 | 455 | 0.08 |
| 360 - 480 | 9 | 0.67 | 1,040 | 0.17 |
| Más de 480 | 3 | 0.22 | 145 | 0.02 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

Sobre el subsistema educativo.

Uno de los subsistemas de servicios más importantes para el desarrollo regional es el de la educación, en general la accesibilidad a las diversas categorías de educación

es alta, por arriba del 90% de la población se encuentra dentro de los rangos de norma¹².

En el caso de la capacitación para el trabajo, casi el 74% de la población tiene acceso dentro del rango de la norma (0 a 45 minutos) y poco más del 25% se encuentra dentro de un rango de 45 a 135 minutos de distancia.

| Educación básica | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 983 | 72.71 | 549,047 | 92.21 |
| 60 - 120 | 235 | 17.38 | 35,949 | 6.04 |
| 120 - 180 | 98 | 7.25 | 7,631 | 1.28 |
| 180 - 240 | 21 | 1.55 | 1,472 | 0.25 |
| 240 - 300 | 2 | 0.15 | 123 | 0.02 |
| 300 - 360 | 7 | 0.52 | 231 | 0.04 |
| 360 - 480 | 6 | 0.44 | 980 | 0.16 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Educación media superior | | | | |
|---------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 45 | 1,058 | 78.25 | 580,681 | 97.52 |
| 45 - 90 | 195 | 14.42 | 8,339 | 1.40 |
| 90 - 135 | 61 | 4.51 | 3,052 | 0.51 |
| 135 - 180 | 10 | 0.74 | 816 | 0.14 |
| 180 - 270 | 16 | 1.18 | 1,360 | 0.23 |
| 270 - 360 | 7 | 0.52 | 930 | 0.16 |
| 360 - 450 | 5 | 0.37 | 255 | 0.04 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

¹² 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 superior | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 240 | 1,321 | 97.71 | 592,793 | 99.56 |
| 240 - 360 | 19 | 1.41 | 1,455 | 0.24 |
| 360 - 480 | 12 | 0.89 | 1,185 | 0.20 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Educación especial | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 983 | 72.71 | 549,047 | 92.21 |
| 60 - 120 | 235 | 17.38 | 35,949 | 6.04 |
| 120 - 180 | 98 | 7.25 | 7,631 | 1.28 |
| 180 - 240 | 21 | 1.55 | 1,472 | 0.25 |
| 240 - 300 | 2 | 0.15 | 123 | 0.02 |
| 300 - 360 | 7 | 0.52 | 231 | 0.04 |
| 360 - 480 | 6 | 0.44 | 980 | 0.16 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Capacitación para el trabajo | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 45 | 537 | 39.72 | 437,811 | 73.53 |
| 45 - 90 | 351 | 25.96 | 90,796 | 15.25 |
| 90 - 135 | 269 | 19.90 | 55,595 | 9.34 |
| 135 - 180 | 123 | 9.10 | 7,277 | 1.22 |
| 180 - 270 | 44 | 3.25 | 1,407 | 0.24 |
| 270 - 360 | 16 | 1.18 | 1,362 | 0.23 |
| 360 - 450 | 6 | 0.44 | 265 | 0.04 |
| Más de 450 | 6 | 0.44 | 920 | 0.15 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

En relación al subsistema recreativo.

La distribución de parques urbanos ofrece una cobertura regular de accesibilidad al equipamiento del subsistema de recreación, poco más del 80% de la población se encuentra dentro del rango de norma (0 a 60 minutos). Sin embargo, lo excesivo del tiempo mayor a una hora de recorrido que debe emplear el resto de la población para acceder al servicio resulta para casi el 48% de las localidades (641).

| Parques urbanos | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | Nº de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 711 | 52.59 | 484,068 | 81.30 |
| 60 - 120 | 386 | 28.55 | 96,500 | 16.21 |
| 120 - 180 | 191 | 14.13 | 10,939 | 1.84 |
| 180 - 240 | 33 | 2.44 | 1,368 | 0.23 |
| 240 - 300 | 12 | 0.89 | 921 | 0.15 |
| 300 - 360 | 7 | 0.52 | 452 | 0.08 |
| 360 - 480 | 10 | 0.74 | 1,094 | 0.18 |
| Más de 480 | 2 | 0.15 | 91 | 0.02 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

Respecto al subsistema de salud.

El otro pilar de servicios para el bienestar y desarrollo de la población es el del subsistema de salud. Compuesto por diversas categorías complementarias por la diversidad y especialización de los servicios que ofrecen, el acceso de la población a los niveles de atención médica dentro de la región Istmo es considerada en este análisis como buena, con porcentajes por arriba del 90% de la población dentro de los rangos de norma¹³.

¹³ Al igual que con el equipamiento educativo, el de salud tiene una estructura institucional que considera diversos rangos de distancia para el acceso a los niveles de atención médica: para el primer nivel A y B el rango es dentro de la primera hora de recorrido, para el segundo nivel hasta dos horas de recorrido y para el tercer nivel hasta cinco horas de recorrido.

| Atención médica de primer nivel (A) | | | | |
|--|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 1,197 | 88.54 | 590,224 | 99.13 |
| 60 - 120 | 122 | 9.02 | 3,298 | 0.55 |
| 120 - 180 | 15 | 1.11 | 778 | 0.13 |
| 180 - 240 | 12 | 0.89 | 825 | 0.14 |
| 240 - 300 | 2 | 0.15 | 94 | 0.02 |
| 300 - 360 | 3 | 0.22 | 121 | 0.02 |
| 360 - 480 | 1 | 0.07 | 93 | 0.01 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Atención médica de primer nivel (B) | | | | |
|--|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 60 | 1,029 | 76.11 | 565,212 | 94.92 |
| 60 - 120 | 227 | 16.79 | 20,723 | 3.48 |
| 120 - 180 | 62 | 4.59 | 6,765 | 1.14 |
| 180 - 240 | 19 | 1.41 | 1,395 | 0.23 |
| 240 - 300 | 2 | 0.15 | 127 | 0.02 |
| 300 - 360 | 8 | 0.59 | 956 | 0.16 |
| 360 - 480 | 5 | 0.37 | 255 | 0.04 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Atención médica de segundo nivel | | | | |
|---|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 120 | 1,218 | 90.09 | 584,262 | 98.12 |
| 120 - 240 | 119 | 8.80 | 9,833 | 1.65 |
| 240 - 360 | 10 | 0.74 | 1,083 | 0.18 |
| 360 - 480 | 5 | 0.37 | 255 | 0.04 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

| Atención médica de tercer nivel | | | | |
|---------------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 300 | 1,333 | 98.59 | 593,796 | 99.73 |
| 300 - 420 | 12 | 0.89 | 669 | 0.11 |
| 420: 540 | 7 | 0.52 | 968 | 0.16 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

En cuanto al subsistema de servicios urbanos.

Casi el 87% de la población tiene acceso a gasolineras conforme al rango de norma (0 a 30 minutos). Sin embargo, cabe mencionar que la población que habita dentro de 104 localidades de la región, tiene que emplear más de dos horas de recorrido para acceder a compra de combustible.

| Gasolineras | | | | |
|-----------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 30 | 741 | 54.81 | 516,269 | 86.70 |
| 30 - 60 | 291 | 21.52 | 49,208 | 8.26 |
| 60 - 120 | 216 | 15.98 | 20,635 | 3.47 |
| 120 - 180 | 68 | 5.03 | 6,515 | 1.09 |
| 180 - 240 | 22 | 1.63 | 1,553 | 0.26 |
| 240 - 360 | 9 | 0.67 | 998 | 0.17 |
| 360 - 480 | 5 | 0.37 | 255 | 0.04 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 100.00 |

Respecto al subsistema de transporte.

Finalmente, en el caso del equipamiento del subsistema de transporte, es decir, las estaciones de autobús, casi el 93% de la población cuenta con acceso dentro del rango de tiempo según la norma (0 a 45 minutos).

| Estaciones de autobús | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Rango de tiempo (min) | N° de localidades | % de localidades | Población | % de población |
| 0 - 45 | 915 | 67.68 | 550,982 | 92.53 |
| 45 - 90 | 250 | 18.49 | 28,300 | 4.75 |
| 90 - 135 | 112 | 8.28 | 9,192 | 1.54 |
| 135 - 180 | 39 | 2.88 | 4,153 | 0.70 |
| 180 - 270 | 23 | 1.70 | 1,595 | 0.27 |
| 270 - 360 | 8 | 0.59 | 956 | 0.16 |
| 360 - 450 | 5 | 0.37 | 255 | 0.04 |
| Total | 1,352 | 100.00 | 595,433 | 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.

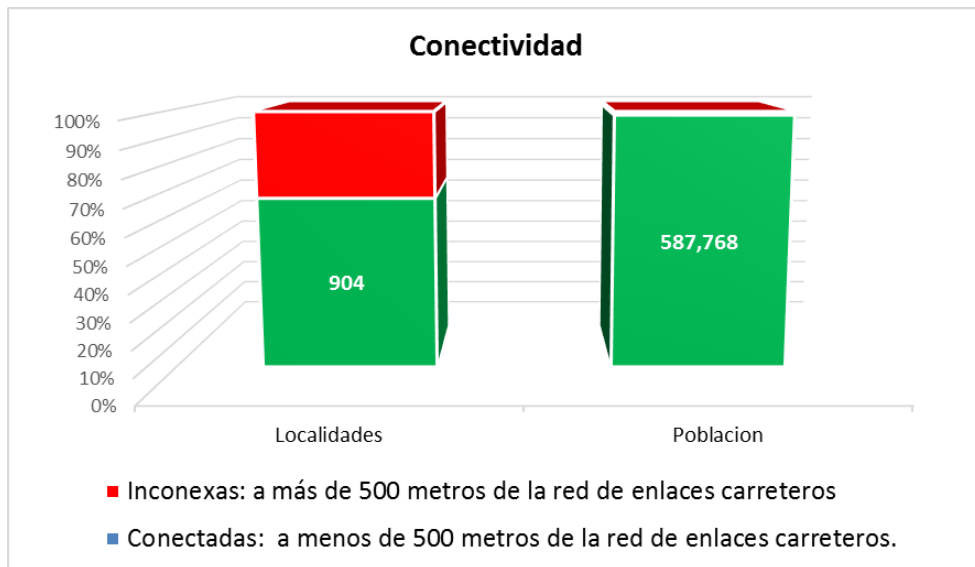
Más allá de la relación espacial de una localidad con la red de enlaces carreteros, la conectividad también depende en gran medida de la funcionalidad del camino por lo que el conocimiento del estado de los caminos es fundamental para ponderar la conectividad que proporciona la red de enlaces carreteros.

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 más del 98% de la población aun 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 no más de 500 m. de su trayectoria. Aquellas localidades ubicadas a una distancia mayor de 500 m. de la trayectoria de una carretera o camino rural se consideran como inconexas.

Con estos criterios se identificaron a 904 localidades conectadas con el sistema de enlaces carreteros, quedando inconexas el 33% del total de localidades. La población servida en su necesidad de conectividad dentro de la región del Istmo es de 587,768 habitantes¹⁴, quedando excluidas el 1%.

| Conectividad | Localidades | % | Poblacion | % |
|--|-------------|-------|-----------|-------|
| Conectadas: a menos de 500 metros de la red de enlaces carreteros. | 904 | 66.9 | 587,768 | 98.7 |
| Inconexas: a más de 500 metros de la red de enlaces carreteros | 448 | 33.1 | 7,665 | 1.3 |
| Totales | 1,352 | 100.0 | 595,433 | 100.0 |



5.3.3 Balance

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

- Se obtuvieron registros de kilometraje de caminos rurales aceptables (97%) de la cantidad estimada inicialmente, con una merma de apenas el 3% en términos reales.

¹⁴ Conforme a la población censada por INEGI en su Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

- El periodo de ejecución fue más corto del estimado inicialmente, ocupó apenas el 84% del tiempo previsto para realizar los trabajos de campo de la región Istmo.
- El rendimiento diario de levantamiento de caminos rurales fue de 75.1 km, es decir, 18.8 km. por brigada.
- Se logró un alto nivel de certidumbre gracias al escaso índice de error, menor al 2%, 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 Istmo:

- De acuerdo a las condiciones de la red de enlaces carreteros y a la distribución territorial de equipamiento para los subsistemas de Abasto, Educación, Salud y Transporte, los niveles de accesibilidad son buenos (>90%). En el caso de los subsistemas de Administración pública, Comunicaciones, Cultura, Deporte, Recreación y Servicios urbanos, los niveles de accesibilidad se consideran regulares (60 al 90%). Solo para el subsistema de Asistencia social, se considera que el nivel de accesibilidad ofrecido a la población es malo (<50%).
- Los resultados del análisis de conectividad indican que la red de enlaces carreteros tiene buena cobertura, 67% de las localidades rurales o el 98% de la población se encuentran conectadas a través de la red.

6. 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 Istmo. Cabe destacarse que los ajustes del universo de trabajo representaron una disminución de apenas el 3% del kilometraje inicialmente estimado, ocupándose sólo el 84% del tiempo programado, y con un error menor 2% 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:

1. Primeramente es significativo que la mayoría de los caminos rurales son vulnerables a daños por erosión ya que tan solo el 28% de ellos son revestidos. Actualmente, el 94% de ellos se encuentra en condiciones de servicio aceptables (Buenas – regulares).
2. 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 (74%) 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.

3. La mayoría (69%) de las obras de protección presentan alguna deficiencia funcional por su estado físico. Pero si además consideramos que la mayoría de los peligros se evalúan en un grado medio o alto (91%), la vulnerabilidad de los caminos rurales también aumenta en los tramos en donde se conjuntan ambas circunstancias.
4. 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 81% de los entronques no cuenta con el señalamiento necesario.
5. La red de enlaces carreteros y la distribución espacial del equipamiento de servicios en los subsistemas de Abasto, Educación, Salud y Transporte, generan buenos niveles de accesibilidad para la mayoría de la población (>90%) según los rangos de tiempo establecidos por SEDESOL. En el caso del equipamiento de los subsistemas de Administración pública, Comunicaciones, Cultura, Deporte, Recreación y Servicios urbanos, los niveles de accesibilidad resultantes se consideran regulares (60 al 90%). Solo para el equipamiento del subsistema de Asistencia social, se considera que el nivel de accesibilidad ofrecido a la población es malo (27%).
6. La conectividad provista por la red de enlaces carreteros en la región Istmo es buena, cubre al 98% de la población o al 67% de las localidades.

BIBLIOGRAFIA

- Aguayo Saviñón, María Antonieta, et. al. (1999). "Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec. Reflexiones de un seminario", en *Anuario de Educación y Comunicación 1999*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar Astorga, Carlos R. y Lima Facio, Marco Antonio (2009). "¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, disponible en: 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.
- 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, disponible en internet, <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*, El trimestre Económico, 73.
- Curso Políticas Públicas y Salud. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de salud Pública; 2011.
- De la Madrid Miguel, Lajous Vargas Alejandra, (2004) *Cambio de rumbo. Testimonios de una presidencia, 1982-1988*. FCE, <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>

- Diario Oficial de la Federación (1972). Decreto por el que se crea la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, Secretaría de la Presidencia, 20/III/1972, pp. 17-18.
- 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 se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los estado de Baja California. Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Ro, Tamaulipas y Veracruz. Secretaría de la Presidencia, 28/01/1975.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2007). Dossier: Plan Puebla Panamá. Cuadernos Integración en América Latina, Costa Rica, FLACSO.
- García A., Miguel Angel (2013). “El Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec: globalización y deterioro socioambiental”. Recuperado el 11 de mayo de 2015 en la dirección electrónica: http://maderasdelpueblo.org.mx/archivos/el_megaproyecto_del_istmo_2013_2.pdf.
- García M., Francisco (2010), “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, ISSN 0188-4611, Núm. 71, pp. 102-121
- Gazca Zamora, José (2001). “El Sur-Sureste de México en la estrategia del Plan Puebla Panamá: ¿Una oportunidad de desarrollo para las regiones olvidadas?”. Revista *DIVERSA*, México, Instituto Electoral Veracruzano. Recuperado el 11/V/2015 de la dirección electrónica: <http://www.nodo50.org/pchiapas/ppp/ppp26.htm>
- Gobierno 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*. 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, OCDE.
- Juárez Edwards, Lesley Jayne y Rebeca del Carmen Villacampa Ulloa (2007). *El corredor transístmico de Tehuantepec: alternativa idónea ante la saturación del Canal de Panamá*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Puebla, Universidad de las Américas. Recuperado el 4/5/15 de la dirección electrónica: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/juarez_e_lj/capitulo_1.html.
- Lajous Vargas Alejandra et alii (1984-1988), *Las razones y las obras. Crónica del sexenio de Miguel de la Madrid*, México, FCE. Disponible en internet en la dirección electrónica: <http://www.mmh.org.mx/sexenio.php>
- 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-Laguna, Norma; María Teresa Sánchez-Salazar y José María Casado Izquierdo (2002), "Istmo de Tehuantepec: un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002)", *Investigaciones geográficas* No. 49, diciembre, México.
- Martínez L., Felipe (2009). "Heladio Ramírez y Pedro Vásquez. Planes estatales". Periódico Tiempo de Oaxaca, 22 de septiembre. Recuperado el 16/11/2015 de la dirección electrónica: <https://fmaumx.wordpress.com/2009/09/22/heladio-ramirez-y-pedro-vasquez-planes-estatales/>
- Martínez L., Felipe (2010). "Planeación estatal". Periódico Tiempo de Oaxaca, 23 de octubre. Recuperado el 9/11/2015 de la dirección electrónica: <https://fmaumx.wordpress.com/2010/10/25/planeacion-estatal/>
- Musgrave, Richard. (1959) *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.
- Narvárez 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
- Navarro Briones, Javier y Mónica Vargas Jiménez (2000). "Retos de la descentralización de la política social. Los convenios de descentralización del año 2000". Revista *Este País* 114, México, septiembre. Recuperado el 28/IV/2015 de la dirección electrónica: http://www.estepais.com/inicio/historicos/114/2_ensayo_retosdescentralizacion_navarroymvargas.pdf
- 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, FCE.

- Pineda, Luz Olivia (2000). "Comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec: un viejo proyecto en el nuevo desarrollo global", en *Anuario 1999 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica*, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica.
- 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.
- Presidencia de la República (2014), "¿Qué es una Zona Económica Especial?". Staff de Presidencia. Recuperado el 14 de mayo de 2015 en la dirección electrónica: <http://www.gob.mx/presidencia/economia/que-es-una-zona-economica-especial/>
- Proel, Juan (1973). "Los intentos de planificación económica en México". *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>
- Rodríguez, Hipólito (2004). "El Istmo de Tehuantepec y sus lecturas", *Comercio Exterior*, vol. 54. Núm. 4, abril.
- Romero T. José Antonio (2014), *Grandes Problemas*, 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.
- San Martín, José (1997). "Análisis comparativo de competitividad entre los corredores de transporte internacionales y el puente transístmico

mexicano”, México, Academia Mexicana de Ingeniería.

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>

Secretaría de Programación y Presupuesto (1995). *Antología de la Planeación en México, 25. Programación para el desarrollo regional en los noventa*, México, SPP/FCE.

Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y Libertad*, México, Editorial planeta.

Serra Puche, Jaime (2015), *El TLC y la formación de una región*, México, FCE.

Solís, Leopoldo (1980), *Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Setenta y siete*, Diana, México.

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

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

Torres Torres, Felipe y José Gazca Zamora (2004). “El Plan Puebla Panamá. Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial”, en *Problemas del Desarrollo. Revista de Economía Latinoamericana*, vol. 35. Núm. 138, julio-septiembre, recuperado el 29/IV/15 de la dirección electrónica: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde138/PDE13803.pdf>