

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 Mixteca de Oaxaca.

Coordinador General:

Dr. Cuauhtémoc Calderón Villarreal

Participantes:

Dra. Leticia Hernández Bielma
Mtro. Emmanuel Arrazola Ovando
Lic. Antonio Martínez Murguía



2010 - 2016

Coordinación General
del Comité Estatal de
Planeación para el
Desarrollo de Oaxaca

OAXACA



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Contenido

MARCO DE REFERENCIA SOBRE ESTUDIOS HISTORICOS Y TEMAS DE PLANEACION DE LA MIXTECA.....	4
1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO.....	4
1.1. PLANEACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.	4
1.2. ESTADO, AGENTES ECONÓMICO-SOCIALES, DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL Y MARCO JURÍDICO.....	7
1.3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL ESPACIO ECONÓMICO COMO FUNDAMENTO DE LA PLANEACIÓN.....	9
1.4. EL CONCEPTO DE LA PLANEACIÓN REGIONAL IDENTIFICABLE EN LOS PLANES Y PROGRAMAS.....	10
1.5. BREVE BOSQUEJO DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO (1930-PRESENTE).....	14
2.- DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE OAXACA, 1970-2015: PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL ESTADO DE OAXACA.....	22
2.1. ANTECEDENTES. EL PLAN OAXACA.....	22
2.2. PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA EL ESTADO DE OAXACA, 1968-1974.....	24
2.3. PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO 1977-1982.....	28
2.4. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1980-1986.....	29
2.5. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1984-1986.....	32
2.6. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1986-1992.....	34
2.7. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1992-1998.....	37
2.8. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1998-2004.....	40
2.9. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE 2004-2010.....	44
2.10. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2011-2016.....	47
3. LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA MIXTECA, (1970-PRESENTE).	53
3.1. ANTECEDENTES.....	53
3.1.1 Regionalización de Oaxaca en el Contexto Nacional.....	53

3.1.2. Regionalización en Oaxaca.....	54
3.2. LA MIXTECA.....	55
3.2.1. Resumen histórico antes de 1970.....	55
3.2.2.9. Microrregiones en la región de la Mixteca.....	80
NORMATIVIDAD Y ANALISIS DEL CAPITAL FIJO SOCIAL DE LA REGION MIXTECA.....	84
1. ALINEAMIENTO A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y ESTATAL.....	84
2. ACCESIBILIDAD AL EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS DE LA REGIÓN MIXTECA DE OAXACA.....	88
2.1. INTRODUCCIÓN.....	88
2.2. ANTECEDENTES.....	89
3.RESULTADOS DE ANÁLISIS DEL ESTADO FÍSICO, ACCESIBILIDAD Y CONECTIVIDAD DE CAMINOS RURALES.....	95
TERCERA PARTE.....	129
PROPUESTAS DE MEJORA A LA RED DE ENLACES TERRESTRES DE LA REGIÓN MIXTECA.....	129
<i>Sobre la Ampliación de infraestructura:.....</i>	<i>130</i>
<i>Sobre el mantenimiento preventivo y correctivo:.....</i>	<i>131</i>
<i>Universo de mejoras propuestas:.....</i>	<i>133</i>
 ANEXOS	

MARCO DE REFERENCIA SOBRE ESTUDIOS HISTORICOS Y TEMAS DE PLANEACION DE LA MIXTECA

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

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, Dolores B. (2003: p. 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 deben seguirse para alcanzar –con el apoyo de la programación y presupuestación- los objetivos previstos.” Chapoy Bonifaz, Dolores B. (2003: p. 2)

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.” (Jean Bénard, 1990: p.1101).

De hecho como señala Chapoy Bonifaz, Dolores B. (2003: p. 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.

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” (Jean Bénard, 1990: p. 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 el dispone (Jean Bénard, 1990:p. 1102).

En este sentido, se considera que los agentes económicos deberían de 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 del 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 como 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).” (Jean 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, este actuara 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 (Jean Bénard, 1990:p. 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...” p. 331. 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. (Carlos Hurtado, 2006: p.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 que se han dado a lo largo de la historia de las naciones, el papel del Estado ha mostrado ser 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 (Jean 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, que busca 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; 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 generen empleo, se mejoraran 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. (A. 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 conlleven 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

disfrutaran 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) (Amartya Sen, 2000: 19).

1.3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL ESPACIO ECONÓMICO COMO FUNDAMENTO DE LA PLANEACIÓN.

Tradicionalmente la Planeación ha incurrido en dos errores:

- Conducir 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 las políticas públicas y económicas, como se dio en las primeras formas de planificación (Plan Monet en Europa). En estas, se organizaban las actividades alrededor de las grandes ramas de producción ignorando de manera excesiva la dimensión espacial de los problemas derivados del desarrollo económico y social, y se ignoraba la noción del territorio.

Sin embargo, 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 existan. 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, el territorio estará más integrado en términos económicos, de modo que garantizará de manera más eficiente los intercambios de bienes y servicios, así como el emplazamiento y florecimiento de las actividades económicas en un territorio determinado de acuerdo con su perfil de especialización inicial.

De manera que el Estado debe desarrollar la planificación, sobre la base del ordenamiento territorial, proceso que conlleva a la descentralización y especialización de las políticas económicas y públicas. El objetivo de este proceso será 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. De manera que 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, a fin de 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 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.

De manera que mediante esta acción el Estado pueda impulsar un programa, o plan de inversión pública del gobierno, que sea la base para el impulso de la inversión privada.

1.4. EL CONCEPTO DE LA PLANEACIÓN REGIONAL IDENTIFICABLE EN LOS PLANES Y PROGRAMAS.

En México, 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 en la toma de decisiones y planeación de las actividades estaba altamente centralizada. En este sentido, la política y la planeación de desarrollo regional, se daba a través de las políticas territoriales decididas de manera 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) (Francisco García M., 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” (Francisco García M., 2010:107).

Sin embargo, no es sino hasta el período institucional más reciente, con el nuevo modelo económico liberal del sexenio de Miguel de la Madrid, que se inició una estrategia de desconcentración y descentralización de funciones, recursos y acciones de la federación en materia de planeación regional. La regionalización en la planeación, se consolidó 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 sistemática el proceso de regionalización en los planes y programas, aunque a un nivel agregado ya todas las metas son a nivel de regiones y, en una escala más pequeña, a nivel de municipios.

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 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, Lajous Vargas, 2004)

Es así como 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 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, así como la concertación con los sectores social y privado. Se pretende también perfeccionar de los instrumentos fundamentales de la planeación regional tales como: 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. (Plan Nacional de Desarrollo 1989-2004)

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 manera que en el marco del PND se proponen 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, que cuenten además con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. (Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000).

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 lo 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 al país para facilitar la planeación y la colaboración entre las entidades y la Federación.(Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006)

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. 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 del Centro y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste (PND 2013-2018).

De manera que el Estado debe desarrollar la planificación, sobre la base del ordenamiento territorial, proceso que conlleva a la descentralización y especialización de las políticas económicas y públicas. El objetivo de este proceso será la distribución espacial equilibrada de las actividades económicas en un territorio determinado a fin de garantizar un nivel mayor de integración económica y **en particular realizar de manera articulada y jerarquizada en el territorio la inversión pública del capital social fijo**. 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. De manera que 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, a fin de 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 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.

De manera que mediante esta acción, el Estado pueda impulsar un programa, o plan de inversión pública del capital social fijo del gobierno, que sea la base para el impulso de la inversión privada.

1.5. BREVE BOSQUEJO DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO (1930-PRESENTE).

- El primer marco legal para la acción coordinada y encauzada de las actividades del Estado a través de sus dependencias gubernamentales, se dio en 1930 con la promulgación de la “Ley sobre Planeación General de la República” por el presidente Pascual Ortiz Rubio. El primer Plan sexenal fue instrumentado por Lázaro Cárdenas del Río en 1934. Y es hasta 1983, con Miguel de la Madrid, que se abroga la ley anterior y se expide la Ley de Planeación, elevando la planeación a rango constitucional en el artículo 26 de la Constitución. En la Ley de Planeación se define a la Planeación Nacional del Desarrollo (PND) como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país. (CEFP, 2007). Mediante esta ley se definen los órganos competentes, los productos que se deben generar en el proceso de planeación y las responsabilidades, considerando un ámbito nacional y regional, una cobertura integral y sectorial y un horizonte del corto y mediano plazo. (CEFP, 2007). En éste 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. Bajo esta nueva ley se elaboró, en 1983, el primer “Plan Nacional Desarrollo”. (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007: 18).

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 de manera precisa prioridades, metas o plazos, ni los medios financieros para alcanzar sus objetivos. Se plantea la intervención estatal en los sectores prioritarios de la economía (Jorge 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 (Leopoldo Solís 1980: p.P.22). En el marco de la política económica nacionalista el gobierno nacionalizó los derechos del subsuelo y regulo las actividades comerciales y productivas asociadas con estas actividades. (Leopoldo Solís 1980:p.P.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 (Jorge 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 (Gustavo Petricioli, 1988:849). En ese marco se dio continuidad a la política de substitución de importaciones, el control de precios y la protección aduanera. (Leopoldo Solís 1980:p.P.37).
- Durante el período 1947- 1952 de la presidencia de Miguel Alemán Valdez, aunque no se elaboró ningún plan explícito y organizado de política económica nacional, el presidente, en la práctica, estaba actuando con directrices estratégicas con respecto a la economía nacional. Expedió 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 (Gustavo 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. La economía mexicana crece hacia adentro, vía la sustitución de importaciones, es decir, México debía producir lo que consumía. La economía mexicana estuvo basada en el dinamismo del sector industrial, contrayendo la estabilidad de precios y ajustándose a los problemas productivos y financieros por los que pasó el país. 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 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. Esta comisión 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 (Gustavo 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. (Leopoldo Solís 1980:p.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” (Antonio 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 (Antonio Ortiz Mena, 1998:41,42). Se buscaba también 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” (Antonio 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 (Antonio 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 (Leopoldo Solís 1980:p.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 (Leopoldo Solís 1980:p.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 (Antonio Ortiz Mena, 1998:100).

Durante la etapa de desarrollo compartido (1970 a 1982) los planes y programas que se instrumentaron 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 Rolando y José 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 (Carlos 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 (Carlos 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, en 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. Se echó a andar la reforma económica llamada “Alianza para la producción” que 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 fue 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 éste 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 Rolando, 1993:260). Todo esto 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 Jaime, 2015) y todos los tratados bilaterales o multilaterales más que se han firmado hasta la fecha. Este 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 nueva Ley de Planeación, asimismo se elaboraron planes sectoriales y se promovieron leyes locales de planeación, para que cada estado tuviera su Plan de Desarrollo, y un convenio de coordinación en armonía con el Plan Nacional. La planeación fue llevada también a escala municipal. El PND dado a conocer en mayo de 1983, en gran medida se ciñó a las condiciones requeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI); ya que, a finales de 1982, el gobierno había firmado la carta de intención en que se comprometía a adoptar un programa de ajuste compatible con los lineamientos del FMI, que fundamentalmente consistía en políticas fiscales y monetarias restrictivas. El PND que se echó a andar en 1983 perseguía cuatro objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Su meta inmediata era: combatir la inflación y proteger el empleo y la planta productiva. En el aspecto económico el plan distinguió entre los problemas de índole estructural y los de coyuntura o corto plazo. (Miguel de la Madrid, Lajous Vargas Alejandra, 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 (Miguel de la Madrid, Lajous Vargas Alejandra, 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 Héctor, 1990: 107, 109,110). 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 Héctor, 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 Carlos, 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 Carlos, 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 estas 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.

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”. 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 “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 propiciarán 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.

Como quedó expuesto anteriormente, no llegaron a desarrollarse las dos últimas etapas del proyecto (Plan Oaxaca), 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 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 establece un antecedente, cuando por decreto presidencial se creó en el estado de Yucatán el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODEO), 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 funciones de coordinación semejantes al 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 ya existentes. 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 de la Secretaría de la Presidencia, así como la importancia que dio a los esfuerzos de planeación tanto a nivel federal como en las entidades. 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 en 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

governador del estado podría, además, 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 delinearón 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 INTEGRACION política, económica, social y cultural de Oaxaca. Un total de veinte 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 les 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 ocho 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, 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 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. Estos 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. Considerar la inversión pública como el principal instrumento para realizar las acciones previstas en los planes y programas. Lograr el incremento de la inversión federal 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 enumeraban 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, en relación con 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, el Plan organizó las diversas acciones en términos de las diez estrategias centrales, especificadas para cada una de las ocho regiones del estado.

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 microindustrial 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 semiequilibrados y los de la Mixteca y Papaloapam como centralizados.
- b) Cuatro regiones (Papaloapam, 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 las estrategias para la planeación y distribución de los recursos mediante Consejos de Desarrollo Social habían dejado de funcionar, además de que la descentralización no incidió en la formación de cuadros técnicos y administrativos en los municipios.

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

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

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

En el Acuerdo para la Participación Ciudadana y Pacto Social se propone el desarrollo y la consolidación de la participación de los oaxaqueños en tres campos de acción: la participación privada para cumplir con las obligaciones ciudadanas; la participación social para lograr mejores condiciones de vida colectivas, y la participación política. Establece además que la participación no solo es fundamental para integrar los órganos representativos en una sociedad democrática, sino el medio para que los ciudadanos se hagan presentes en la toma de decisiones políticas.

En el Acuerdo para un Gobierno Transparente y de Calidad, se propone un gobierno innovador, basado en el combate a la corrupción, la transparencia en la actuación de los servidores públicos y una cultura de calidad en el servicio público. Ofrecía construir una

administración pública profesional, actualizada y moderna, capaz de privilegiar la participación social que orientara el quehacer institucional.

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

2.10. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2011-2016.

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

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

No solo los lineamientos de los Planes nacionales de desarrollo sino además la concepción internacional de los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un marco para el despliegue de las grandes metas del Plan estatal en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y la creación de oportunidades en materia de ingreso, empleo, alimentación, salud, educación, justicia, seguridad, paz social y medio ambiente.

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

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

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

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

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

La política en torno a los Derechos humanos tiene como propósito garantizar los derechos fundamentales de todas las personas y comunidades de la entidad. En términos de Equidad de Género, el objetivo se define como la incorporación de una perspectiva de equidad de género en todas las esferas de la administración pública estatal, que permita garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para el ejercicio de sus derechos. La política transversal sobre pueblos indígenas tiene el propósito de impulsar el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en todos sus aspectos, con respeto a sus valores, concepciones e instituciones. Con la Política transversal de sustentabilidad se buscaría recuperar la biodiversidad del estado mediante la disminución de la contaminación ambiental y del uso irracional de los recursos naturales.

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

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

- Gobierno honesto y de resultados.

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

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

El tercer eje, Desarrollo social y humano, detalla las condiciones de vida de la población en relación con salud, educación, nutrición, desarrollo cultural, pobreza, desigualdad, marginación y vulnerabilidad. Su objetivo es mejorar condiciones de vida de la población, el acceso a los servicios públicos básicos y la generación de oportunidades para impulsar el desarrollo humano y social.

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

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

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

Tal desarrollo se considera posible en la medida en que se generen capacidades humanas, oportunidades, y equidad territorial. Para tal efecto se considera una condición

necesaria el logro de objetivos específicos como el mejoramiento de la conectividad y accesibilidad en los diversos niveles de las regiones, mediante la ampliación y mejoramiento de vías y medios de comunicación. De la misma manera, la generación y desarrollo de capital humano, a través de ofrecer una cobertura adecuada de servicios de calidad en materia de salud, educación y formación de recursos humanos adecuados a las demandas del mercado de trabajo.

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

En el nuevo enfoque regional que postula el Plan se identifican tres niveles: el regional, que debe partir de las regiones utilizadas en la actualidad, donde se agrupa a distritos rentísticos y municipios. Este nivel se considera fundamental para la planeación de proyectos de crecimiento económico o de desarrollo social que presenten economías de escala o de alcance, como pueden ser las autopistas, los clusters, 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. 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 8 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 microrregional 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 ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA MIXTECA, (1970-PRESENTE).

3.1. ANTECEDENTES.

3.1.1 Regionalización de Oaxaca en el Contexto Nacional.

Regionalización de Ángel Bassols Batalla. Éste divide al país en dos regiones: el Pacífico sur y el Oriente de México. Su estudio se basa en los recursos naturales (clima, agua, suelos) y considera como elementos complementarios las vías de comunicación y la urbanización. La escala va de zonas pobres a ricas y de zonas subdesarrolladas a desarrolladas. Los elementos que Bassols toma para dividir el territorio oaxaqueño en dos, describen una tajante división entre la zona del Alto Papaloapan que introduce en el territorio, y el resto del estado. La que cuenta con recursos, comunicaciones y elementos de desarrollo; la otra está aislada, es paupérrima y tiene fuertes asentamientos indígenas.

Regionalización de Claude Bataillon. Describe tres zonas para el territorio oaxaqueño en su extraordinaria regionalización de la república, y ubica al estado en las siguientes regiones: el México Central, el Oriental y la Vertiente Huasteca y Veracruzana. Para este autor, existe una relación entre los recursos naturales y el poblamiento histórico. En el México central, la vegetación y los suelos están profundamente degradados, situados entre 1,600 y 2,000 metros.

El conjunto de las mesetas tiene recursos agrícolas mediocres y comunicaciones difíciles, es en esta zona donde el autor sitúa a casi todo el estado. En el México Oriental y dentro de él su Vertiente del Pacífico se ubica a la región del Istmo de Tehuantepec, que se beneficia de las vías de comunicación y de zonas agrícolas irrigadas. En lo que concierne a la Zona Norte del estado, Bataillon, encuentra las siguientes características: las montañas y colinas presentan fuerte ocupación indígena, cuentan con ciertos recursos como una buena vía de comunicación a Veracruz y la producción de Café. Estos elementos permiten dar a este conjunto el nombre de Vertiente Huasteca y veracruzana para caracterizar el Norte oaxaqueño.

Regionalización de Claudio Stern. Desde un punto de vista diverso que se funda en una metodología estadística, el autor elabora una regionalización con resultados diferentes. En ella

se establece dos conjuntos para el estado de Oaxaca: una zona de bajo nivel de desarrollo que ocupa el quinto lugar (en una escala de siete), en la que se encuentra el Istmo. El resto del estado ocupa el sexto lugar (nivel VI) y se encuentra ubicado dentro de la zona a la que caracteriza con un muy bajo nivel de desarrollo. El autor destaca la importancia del nivel de urbanización dentro del índice compuesto que elaboró para establecer la regionalización.

3.1.2. Regionalización en Oaxaca.

Varias han sido las regionalizaciones que se han elaborado del estado de Oaxaca. Las primeras, que datan de los años próximos a la primera mitad del siglo XX, estuvieron basadas en la "Geografía de Oaxaca" de Jorge L. Tamayo, quien consideró funcional el criterio de las siete regiones que se manejaron desde antes de 1932, los Valles centrales, la Mixteca, (alta y baja), la Cañada, el Istmo, la Costa, el Papaloapan y la Sierra. Dicha regionalización tomó en cuenta características físicas, culturales y económicas.

A petición del gobierno del estado y del Plan Oaxaca, el Banco de México elaboró en el año de 1968 una Matriz de Insumo-Producto para la entidad. El interés que tal matriz presenta por lo que concierne a este análisis, radica en que la integración de los datos que se hizo en base a una regionalización. Dicha regionalización comprende siete regiones: Mixteca alta, Pinotepa, Centro, Cañada-Sierra Sur, Tuxtepec, Pochutla-Miahuatlán e Istmo de Tehuantepec.

El criterio de agrupamiento estriba en la relación entre una región y otra, atendiendo dos indicadores: vías de comunicación y la orientación del comercio a través de las primeras. Se dice que dos o más distritos son homogéneos cuando sostienen relaciones comerciales con otros, de los que a su vez se encuentran diferenciados. Las variables como la población y las actividades que desarrolla cada región, son dependientes y fueron tomadas en cuenta para elaborar la regionalización.

Sin embargo, años después, y al desarrollar el Gobierno del Estado el Plan Oaxaca (1969), Enrique Irazoque, titular del área, presentó un criterio de regionalización que aprovechó los planteamientos del geógrafo Ángel Bassols Batalla, emitidos entre 1966 y 1969 en diversas publicaciones y que mejoró considerablemente el criterio anterior, dado que existen aún más regiones con características distintas, las cuales cuentan con recursos que pueden permitirles un desarrollo de manera independiente de las demás. Aquí se consideraron los criterios agroeconómicos y social, tales como la calidad productiva de las tierras en cada una de las regiones.

Poco después, y debido a que en la regionalización del Plan Oaxaca el distrito de Tlaxiaco se incluía en Sierra Sur, la Comisión Promotora del Desarrollo Económico de Oaxaca (Coprodeo) presentó la corrección considerándolo como parte de la Mixteca, con lo que la división regional de 1970 quedó establecida de la siguiente manera: 1. Cañada, 2. Costa, 3. Istmo, 4. Mixteca, 5. Papaloapam, 6. Sierra Sur, 7. Sierra Norte, 8. Valles Centrales.

En ella se consideraban ambas sierras como regiones diferentes, esto se debe a que entre ellas existen, además de muchas afinidades, marcadas diferencias en microclimas, niveles de precipitación, tipos de suelo y especies vegetales y animales. Por lo tanto, en tal división regional modificada se han basado las dependencias federales y estatales para programar sus inversiones y es la que ha figurado en muchos planes estatales y la final publicada por Reyna Moguel.

Por otra parte, en 1989 y como parte del programa de gobierno de Heladio Ramírez López, se subdividió el territorio estatal en 36 microrregiones, con el objeto de desarrollar con mayor influencia el programa de combate a la pobreza, pretendiendo así poder atender mejor las demandas de las comunidades. En 1989 surgió otro criterio de regionalización, se sustenta en los movimientos de la población hacia los polos de desarrollo y abastecimiento. De acuerdo a este criterio, las regiones del estado son seis, incorporándose ambas sierras a valles centrales, considerando que la población de todo ese territorio se abastece en la ciudad de Oaxaca. Dicho criterio no contempla que la población de muchos municipios de las sierras norte y sur se abastece en las poblaciones de Tuxtepec, Cuicatlán, Puerto Escondido y Pochutla, respectivamente, y tampoco tiene en cuenta las grandes diferencias en las etnias, el habla, la cultura, los ecosistemas, las organizaciones sociales y la conformación edafo-geológica.

3.2. LA MIXTECA.

3.2.1. Resumen histórico antes de 1970.

Entre 1940 y 1970 muchos pueblos relativamente marginados se organizan y empiezan a construir caminos para alcanzar a la nueva carretera federal, ya sea por medio de tequios o con apoyo estatal, se construyen brechas de terracería para los tramos: Coixtlahuacan – Tejupam; Tepelmeme – Tamazulapan; Tlaxiaco – Pinotepa; Tlaxiaco – Juxtlahuaca; Noctitlán, Tilantongo; Tlaxiaco – Chalcatongo; Ixtapa-Tlacotepec; Silacayoapan – Huajuapán; San Miguel Achiutla – San Felipe Ixtapa, etc. Cabe resaltar que muchos de estos proyectos fueron impulsados por los migrantes, en especial por los líderes sociales de las mesas directivas y *la coalición de pueblos Mixtecos Oaxaqueños* que se organizaron en la ciudad de México, pero también en Orizaba y Veracruz. Gracias a la participación activa de estos grupos, se pudo hacer las gestiones

necesarias, para solicitar apoyos financieros para acercar a sus comunidades al desarrollo del país (Ruiz, 2010).

Hasta mediados del siglo XX Tlaxiaco mantuvo su hegemonía regional entre la Mixteca Alta y la Costa. Sin embargo, en los cuarenta Huajuapán, Nochixtlán y Tamazulapán empezaron a crecer al amparo de la carretera Panamericana. La ciudad de Huajuapán se convirtió en el principal centro comercial de la Mixteca Baja, sobre todo, cuando en 1958, se terminó de construir la carretera Huajuapán-Tehuacán con una longitud de 98 km. Los pueblos de Chazumba, Tequixtepec y Suchitepec quedaron conectados al comercio regional de Puebla y Oaxaca, lo que consolidó la supremacía de Huajuapán sobre el mercado de la mixteca oaxaqueña con la ciudad de Tehuacán y la capital poblana (Álvarez, 1994:243).

A partir de la reforma agraria y en particular de la construcción de la carretera *Cristóbal Colón*, los terratenientes y comerciantes de Huajuapán de León se adaptaron a los nuevos tiempos y consolidaron su posición política y económica. Aun después del reparto agrario lograron tener ranchos y pequeñas propiedades, al mismo tiempo diversificaron su economía aprovechando los impulsos modernizadores y los programas de desarrollo social del Estado Mexicano.

Mientras que, todos los municipios del distrito tuvieron un lento crecimiento demográfico y en siete décadas apenas duplicaron su población, Huajuapán la duplicó en la mitad del periodo y se convirtió en un polo de desarrollo, en 1910 su población era apenas de 5, 889 habitantes y en 1980 fue de 24, 685. El crecimiento económico de Huajuapán trajo consigo la movilidad de campesinos de pueblos cercanos, además del establecimiento de escuelas y servicios urbanos.

En el contexto de industrialización nacional y el “milagro mexicano”, Huajuapán de León alcanzó cierto progreso al controlar el mercado regional; las principales familias de comerciantes de origen español como los García Peral, Solana, Abascal, Gómez, Alonzo, Legaria, Flores, Rojas y Gutiérrez continuaron acaparando el café que provenía de Putla y Juxtlahuaca; Tabaco de Putla; pieles de Silacayoapan; ganado menor y mayor de la Costa Chica de Guerrero, de la Mixteca Alta y de la Costa oaxaqueña; sombreros de palma de Coixtlahuaca. Además, monopolizaron el aguardiente, licores, cerveza y cigarros, y por si fuera poco, establecieron grandes tiendas de abarrotes, mercerías, ferreterías, zapaterías, boticas y artículos electrodomésticos. En otras palabras, al mismo tiempo que acapararon la producción tradicional empezaron a vender artículos industrializados del exterior, obteniendo por su puesto, más de una doble ganancia (Steffen, 2001:19-29).

En suma, la apertura de brechas de terracería articuló a muchos pueblos con el mercado nacional no sólo a través de la venta de sus productos artesanales y agropecuarios, como sombreros, pieles lana, ganado menor, trigo y café, sino principalmente por la venta de un producto más valioso: su fuerza de trabajo. En largo plazo, la migración de la población económicamente activa ha ocasionado profundos cambios sociales y económicos, tan es así que en muchos pueblos de la Mixteca Alta y Baja predomina la población femenil, y otros quedaron casi despoblados. Así, por ejemplo, en 1950 los 13 municipios del distrito de Coixtlahuaca contaban con una población de 21, 002 habitantes, en 1980 la cifra descendió a 14, 896 y en el año 2000 la población registrada fue de 11, 347 (Mendoza, 2011).

La fuerza de los vientos posrevolucionarios que azotaron al país entre 1920 y la década de 1970 generaron una ola de profundos cambios que, para bien o para mal, impactaron en la estructura social, política y económica de los pueblos y municipios de la Mixteca oaxaqueña. En primer lugar, las políticas de integración nacional elevaron la educación y redujeron el analfabetismo de cientos de campesinos; en segundo, los centros de salubridad y campañas de vacunación mejoraron las condiciones de salud y descendieron las tasas de mortalidad de la población infantil. Del mismo modo, la instalación de la electricidad, red de agua potable y alcantarillado alentaron el nivel de vida de las comunidades más grandes. En tercero, la apertura de las múltiples brechas de terracería y la carretera Panamericana articuló a los pueblos al mercado nacional y a la par provocaron la migración excesiva de los mixtecos hacia las principales ciudades en México (centros industriales) y los Estados Unidos.

En este contexto, la economía campesina basada en el autoconsumo, las formas de reciprocidad comunal y el intercambio de bienes y servicios entre los pueblos y regiones, se fue alterando para dar lugar a la llegada de productos e ideas externas que, poco a poco, fueron cambiando las costumbres y la mentalidad de los indígenas y mestizos. Durante estos años las Mixtecas Alta y Baja se integraron de manera desigual al mercado nacional y regional; más como consumidores que como productores.

A pesar de los ambiciosos programas de desarrollo social y de la introducción de técnicas agropecuarias que intentaron elevar la producción, fomentar industrias, mejorar la educación y disminuir el analfabetismo, muchos de estos proyectos de sexenio quedaron inconclusos o fracasaron. Así, para principios de la década de 1970, con excepción de las ciudades de Tlaxiaco y Huajuapán de León, la región de la mixteca era predominante rural: la agricultura menor y la elaboración de sombreros de palma eran las principales actividades económicas, y todavía se mantenía una alta marginación y un lento proceso de urbanización e industrialización.

3.2.2. Evaluación de los planes y programas gubernamentales de desarrollo económico y social para la Mixteca.

3.2.2.1. Gobierno de Fernando Gómez Sandoval (1970-1974).

En este periodo se nota la importancia del sector agropecuario en los planes y desarrollos para la región de la Mixteca, los principales objetivos planteados son los siguientes:

Objetivo	Alcance
• Creación de graneros	Aumentar el resguardo del grano.
• Otorgamiento de créditos y capacitación al campesino	Aumentar la productividad del cultivo de trigo. Brindar al campesinado créditos para incentivar la producción de dicho grano
• Brindar los servicios básicos a las comunidades de la región	Creación de obras en agua potable y alcantarillado.
• Creación de la federación Revolucionaria de Mixtecas	Ayudar al desarrollo cultural, social y económico de esta apartada región
• Centro de Promoción Adiestramiento Rural	Auxiliar al campesino mediante la enseñanza de manejar las válvulas, leer medidores, con el fin de un manejo adecuado de los sistemas hidráulicos
• Industrialización de la palma	Potencializar la industria además de dar seguimiento y control a la producción de artículos de palma y con esto beneficiar a más de 800 mil habitantes de la región.
• Cultivo de nopal	Reducir las importaciones del nopal por parte de los estados del norte además de la industrialización de dicho producto. Dar soporte a la manutención del ganado bovino y vacuno de la región. Suplantar la producción del nopal en tierras fértiles y cultivar otros productos propios de la región. Instalar pequeñas industrias fabricantes de productos derivados creando al mismo tiempo fuentes de trabajo. A largo plazo se estima que para el año 1976 los pueblos de la mixteca contarán en su gran mayoría con una abundante producción y al mismo tiempo serían foco de atención para las inversiones extranjeras y federales.

Objetivo	Alcance
<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento de agua 	<p>Construir 7 pozos de agua en el valle de Nochixtlán para el riego de trece mil hectáreas de tierra, las cuales podrían parecer un excedente de producción con el apoyo el asesoramiento agrícola, la técnica y créditos de los bancos oficiales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de pozos de riego 	<p>Riego y creación de agrupaciones campesinas para la orientación técnica en la agricultura</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plan agrícola 	<p>Disminuir el déficit de la agricultura. La Mixteca sembró un superficie de 6 mil 410 hectáreas de las cuales mil correspondientes con fertilizantes y 5 mil 410 hectáreas sin fertilizantes estimándose una producción de 6 mil 196 toneladas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Oaxaca 	<p>Proyección del cultivo de trigo con una superficie de 6 mil 419 hectáreas de las cuales mil corresponden con fertilizantes y 5 mil 419 hectáreas sin fertilizantes estimándose una producción de 6 mil 196 toneladas. Evitar la escasez del este grano</p>

El sector de la educación y salud, son sectores que adquieren cierta relevancia, en términos de la dotación médica, se dotaron de vacunas de tuberculosis a más de 637 mil 700 menores de edad; se protegió 700 mil personas con la vacuna antipalúdica; se hizo campaña contra el mal del pinto¹; se inmunizó a 153 mil 840 niños en 936 localidades, además se suministró leche en polvo, pescado seco, aceite y mantequilla en 122 comunidades. Con respecto al tema de la educación se inauguraron 165 aulas, cada una con un valor de 133 mil pesos, con una inversión total de 21, 945 mil millones de pesos.

Por último, cabe mencionar que el sector industrial es bastante marginal en los planes de desarrollo, se hace mención de una sola industria, que parece estar más ligada a la minería y no a la manufactura como tal. La estrategia y los alcances son los siguientes: creación de una fábrica de azulejos, así como la explotación de feldespatos y otros minerales, que proporcionaran elementos de trabajo y mejora de los niveles económicos de la mixteca. Además, se buscó Intensificar la siembra del nopal italiano para combatir la erosión, y para promover el desarrollo industrial y el mejoramiento del ganado de la zona.

¹ Covarrubias, M., 1980. hace notar que la piel morena de muchos mixes de Guichicovi y Mogoñé está moteada de manchas rosas, pardas y azul subido. A los que padecen este mal les llaman "jiricuentos", "manchados", "pintos", "carey" o "tiñosos".

3.2.2.2. Gobierno de Manuel Zárate Aquino (1974-1976).

En este periodo nuevamente se nota la importancia que tiene el sector agrícola, dando cuenta de que hay una preocupación transversal en ambas administraciones. En ese sentido los objetivos planteados en esta administración para el sector agrícola son las siguientes:

Objetivo	Alcance
<ul style="list-style-type: none"> • Inversión para el desarrollo rural 	5 millones 500 mil pesos para la región. Desarrollo de obras de riego, agua potable, acuacultura y control de ríos.
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de las inversiones públicas 	Hacer partícipe a las comunidades de los beneficios de las obras hidráulicas. Conservación de los suelos, de exploración geohidrológica en la Mixteca Alta
<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento de FIDELPA 	Protección al campesino brindando atención médica. Creación de clínicas del IMSS. Se crearon talleres de costura, de electricidad, de ladrillo, fábricas de balones de balones
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación de cultivo 	110 hectáreas se incluyeron para el cultivo de frijol, trigo, ajonjolí, entre otras
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Oaxaca 	Proyección del cultivo de trigo con una superficie de 6 mil 419 hectáreas de las cuales mil corresponden con fertilizantes y 5 mil 419 hectáreas sin fertilizantes estimándose una producción de 6 mil 196 toneladas. Evitar la escasez del este grano
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a los presidentes municipales 	Orientación y capacitación a 5 elementos por cada distrito de la zona
<ul style="list-style-type: none"> • Convertir a la Mixteca en centro productor de trigo 	Construir un edificio de la Central de Maquinaria, Agrícola en Nochixtlán. Combatir el colonialismo interno que afecta a la región. Inversión de 9 millones 878 mil 284 pesos en maquinaria agrícola. Incrementar la productividad de la tierra a través de asesoría técnica que brindará la SAG.
<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar en el campo para la obtención de alimentos 	Utilizar las maquinas combinadas en la Central de Maquinaria Agrícola del Gobierno del Estado para el aumento de la producción de trigo y alpiste
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a los presidentes municipales 	Explicación del Programa de Emergencia de atención a las clases campesinas, lineamientos Generales para la coordinación de dicho programa y mecánica del mismo.

Objetivo	Alcance
<ul style="list-style-type: none"> • Programa Mixteca Alta 	Programa de inversiones públicas para el desarrollo rural. Se destina 660 mil pesos para tales obras y los beneficios se estiman para 5 mil 600 habitantes
<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento para ampliar el cultivo de trigo 	Buscar la posibilidad de incrementar el cultivo de trigo en amplias zonas del distrito de Nochixtlán
<ul style="list-style-type: none"> • Siembra de olivo 	Para realizar dicho proyecto se realizó un estudio detenido para conocer cómo es posible emprender los trabajos relativos. Se suponía que la región Mixteca era un campo propicio para una explotación en gran escala, la cual se iba a confirmar con el estudio ya mencionado.

En este periodo el gobierno estatal se muestra preocupado por los movimientos sociales en la zona, por lo que pone especial interés, dedicando recursos para seguridad con una intervención militar, con el objetivo de frenar los diferentes movimientos sociales. Otro sector en el que muestra preocupación es el de salud, que beneficia a más de 15 mil habitantes de la región, a través de fomentar la atención médica a las comunidades más alejadas. Por último, y dado a la falta de acceso a teléfonos de larga distancia, deciden aumentar la comunicación entre la población proporcionando el servicio automático de larga distancia, construyendo establecimientos que ofrezcan dicho servicio.

Cabe señalar que estos lineamientos, se encuentran adecuados al Plan de Desarrollo Estatal de Oaxaca del período. Así, en el sector agrícola, el gobierno estatal de 1974 a 1976 propone diversificar los cultivos, es decir, considera que es necesario pasar de una agricultura tradicional poco diversificada a una más diversificada y modernizada con la formación de un sector industrial, basado en pequeñas y medianas industrias, particularmente rurales. Todo esto con el fin de que se aprovechen y transformen los recursos naturales creando fuentes de trabajo y procurando la producción de mercancías oaxaqueñas que concurren al mercado local y de exportación. Para ello se considera que es importante impulsar obras de riego, evitando la erosión de la tierra, principalmente en el Atoyac y el Salado. También se propone Intensificar la perforación de pozos profundos en la Mixteca para abrir un área de riego de 20,000 hectáreas y la construcción de obras de irrigación con agua superficiales para beneficiar a 1,500 hectáreas.

Una de las grandes dificultades para pequeños productores en la mixteca era la comercialización de sus productos, por lo que en este período se propuso darle una solución. Para ello fue necesario autorizar un mayor financiamiento a la CONASUPO para el

establecimiento de bodegas rurales con capacidad de 500 toneladas por unidad para los distritos de Jamiltepec, Juquila, Pochutla y Tuxtepec. Se busca incrementar las unidades para la venta de ropa y calzado en las regiones como son la Mixteca, la Sierra, las regiones Mixe y Triqui. Y se busca también iniciar un programa en Valles Centrales de distribución y venta de alimentos balanceados para ganado y medicinas veterinarias, ya que en la región no existía un control de precio de estos productos, los cuales se aumentan a criterio de los comerciantes. Se considera que CONASUPO establezca centros de venta de materiales para la construcción, cuyo precio se elevó, dada la restringida oferta en el mercado local, y que Bodegas Rurales CONASUPO incremente sus operaciones de venta de fertilizantes.

Como parte del impulso que se le da al sector agrícola, de forma articulada se propuso en materia de comunicaciones y transportes mejorar el tramo carretero de Tonalá a San Jorge Nuchita, con el objetivo de tener acceso directo a esta zona de riego que es de las más importantes de la región. Se propuso ampliar el presupuesto destinado a comunicación de la red de caminos de toda la Mixteca oaxaqueña.

3.2.2.3. Gobierno de Pedro Vásquez Colmenares (1980-1985).

Durante esta administración, la Mixteca se ve particularmente afectada por el sismo de 1980, por lo que recursos y los esfuerzos del estado van a estar vinculados a la reconstrucción de la región. El 24 de octubre de 1980, cuando el reloj marcaba las 8 de la mañana con 53 minutos y 27 segundos, un sismo de 6.5 grados en la escala de Richter sacudió al Distrito Federal y a gran parte de los estados de México, Guerrero, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Puebla y Oaxaca.

De acuerdo con datos del Instituto de Geofísica de la UNAM y del Servicio Meteorológico de Tacubaya, el temblor tuvo una duración de un minuto con 45 segundos y su epicentro fue localizado en “la zona de Tlaxiaco-Huajuapán”, a 17.25 grados latitud norte y 97.98 grados longitud oeste.

Aunque el temblor causó daños de consideración e incluso víctimas en algunas localidades de entidades vecinas, como Acatlán de Osorio, San Pedro Yeloixtlahuaca y Tehuiztingo, Puebla, así como en Huamuxtlán, Alcozauca, Xochixtlahuaca, Metlatónoc, y Tlapa, Guerrero, la ciudad de Huajuapán de León se ubicó en el centro de la tragedia. Los primeros informes consignaron 35 mil damnificados en 300 localidades afectadas de la Mixteca, y estimaron en un 80 por ciento los daños a las viviendas en esta ciudad².

² <http://www.xeouradio.com/2014/10/24/el-sismo-de-huajuapán-34-aos-despus/>

Si bien es cierto que la zona sufrió embates de otros sismos en diferentes años, no hay otro precedente en la historia contemporánea de Huajuapán de León de la magnitud de los daños del sismo de 1980. Por esta situación, la distribución de los recursos del estado se concentraron en el ámbito de la seguridad, que incluyó un plan de ayuda a las localidades en la Región Mixteca que se vieron afectadas por el sismo de 1980 en forma lacerante, lo que incluyó la reconstrucción de los edificios dañados; para este rubro se destinaron 24 millones de pesos, los cuales permitieron iniciar los trabajos de rehabilitación de 84 edificios Municipales, habiéndose concluido 24 de dichas obras.

Asimismo, la salubridad fue otro rubro al que el gobierno estatal destinó muchos recursos después de la tragedia. En 41 localidades de la Región Mixteca, la aplicación del Convenio SAHOP-COPLAMAR, posibilitó la inversión de 70 millones 100 mil pesos en apoyos y ayuda destinadas a mejorar las condiciones de vivienda de más de 22 mil habitantes. La Mixteca recibió obras por 5 millones de pesos, que comprende la electrificación de 23 comunidades, también la ampliación del servicio de agua potable en Huajuapán de León, que en conjunto representó una inversión superior a los 5 millones de pesos; el ISSSTE envió 10 toneladas de alimentos a los damnificados de la Mixteca Alta debido al movimiento telúrico.

Si se comparan los dos periodos anteriores al gobierno de Pedro Vásquez, se puede constatar la importancia en este período de la agricultura en los planes de desarrollo para la Mixteca. Sin embargo, dada la contingencia en este período, este sector pasó a segundo término. Por convenio con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y una inversión de 15.1 millones de pesos, en 1982 el Gobierno del Estado opera técnica y administrativamente el Programa PIDER de Conservación de Suelos y Aguas en la Mixteca Alta y supervisa el Programa PIDER en las regiones Chatina y Miahuatlán-Pochutla; sin embargo, los montos destinados al sector agrícola fueron menores respecto a lo presupuestado para seguridad y salubridad.

No obstante, cabe señalar que en el estado de Oaxaca la agricultura sigue siendo muy importante, dado que absorbe el mayor volumen de mano de obra en el estado. En el Plan de Desarrollo Estatal de Oaxaca para este período, en el sector agropecuario se ejerce una inversión federal de 1,811 millones de pesos, de los cuales 1,316 corresponden a programas normales; 495 millones al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), y 15 millones al Programa "La Montaña de Oaxaca". Se instituyeron los Consejos de Administración del Fideicomiso de Apoyo al Sector Agropecuario y a Fertilizantes de Oaxaca. En coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fueron constituidas cuatro unidades de producción agrícola en los Valles Centrales y una en la Costa. Se estableció, por parte del Instituto Nacional de Investigación Agrícola, dependiente de la SARH, la Coordinación Nacional de Investigación contra la Roya del Cafeto en todo el Estado. En el ciclo Otoño-invierno 81-82 el

70% de la superficie cultivable se destinó a la producción de maíz y frijol. Se siniestraron 122 mil toneladas de frijol y 918 toneladas de frijol, por este concepto los campesinos oaxaqueños podrán recuperar un total de 400 millones de pesos. Para evitar la degradación natural de los suelos e incrementar la productividad se han implementado programas de conservación en los valles Centrales y en la Mixteca.

Por último, en 1981, se dispuso de 534 millones de pesos, canalizados por medios de acciones COPLAMAR, PIDER y DIRECTOS SAHOP, en la realización de 253 estudios y proyectos, 148 obras nuevas, 79 perforaciones y 34 rehabilitaciones. La inversión autorizada para el sistema de alcantarillado, ascendió a 47 millones 550 mil pesos. Con ella se completaron 19 estudios y proyectos que sirven de base a la programación de 1981. Este fue el ejercicio de planeación del gobierno de Pedro Vásquez Colmenares.

3.2.2.4. Gobierno de Heladio Ramírez López (1986-1992).

En este período de gobierno la región de la mixteca, en términos del gasto público, se puede considerar como privilegiada dado que es la región que más se benefició, cerca del 17.82 por ciento del gasto del gobierno estatal se concentro en esta región (\$163, 279 miles de pesos), los rubros en los que concentró el gasto en esta región fueron: Abasto popular suficiente; bienestar social integral; desarrollo regional e integración territorial, y despliegue industrial y comercial.

En el abasto popular suficiente, el gobierno estatal mantuvo una connotación integral y reunió simultáneamente acciones en materia de infraestructura hidráulica, de producción, de industrialización y comercialización de los productos agrícolas, apoyados por la SARH, la SEDER y el FIRCO. En este rubro en la región se invirtieron más de \$ 32,235 miles de pesos.

Algunas otras acciones que emprendió el gobierno fueron: apoyar la agricultura de temporal y la producción de básicos a través de crédito ágil y oportuno, seguro agrícola efectivo y asesoría técnica. Debido a esto se pudo consolidar el Programa de Crédito a la Palabra, que otorgó 33 motobombas a 14 municipios de los distritos de Huajuapán de León, Teposcolula y Silacayoapan las cuales se utilizan para proporcionar riego a 100 hectáreas. En Santa María Ayú se construyó un bordo de retención de agua. Se otorgaron crédito de maíz y frijol en 432 hectáreas con un monto del orden de los 563 millones de pesos. Se dotó con 350 yuntas a igual número de campesinos, y se entregaron ocho tractores agrícolas a 120 agricultores, con una inversión del orden de los mil 625 millones de pesos. Asimismo, BANRURAL otorgó créditos por 315 millones de pesos para la adquisición de 155 cabezas de bovinos. Por otra parte, también, destacan los créditos refaccionarios por un monto de 4 mil 292 millones de pesos destinados a adquirir bovinos de doble propósito y sementales, animales de trabajo y caprinos de vientre.

Asimismo, a través de los Fondos de Solidaridad, se otorgaron apoyos financieros a campesinos productores de 107 municipios. Se canalizaron 4 mil 28 millones a fondos para la producción, que sumados a lo autorizado para el presente año, hacen un total de 14 mil 188 millones de pesos, con los que en total se ha habilitado a 28 mil 908 productores.

El Instituto Nacional Indigenista, transfirió 3 mil millones de pesos de los Fondos Regionales de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas, beneficiando a 14 mil 643 productores de 17 organizaciones de Tlaxiaco, Nochixtlán, Silacayoapan y Copala. Se comercializaron 11 mil 285 quintales de café y se canalizaron apoyos para la producción de otros 8 mil quintales más. Con esto se suma una inversión de 2 437 millones de pesos provenientes del Programa Nacional de Solidaridad y un crédito del Fideicomiso Fondo Ganadero, FOGAN. En ese sentido, también se hizo entrega de 3 414 cabezas de ganado caprino y ovino a 304 productores de 28 comunidades en 16 comunidades de las regiones de la Mixteca y de la Costa.

El Programa Nacional de Solidaridad Económica (PRONASOL) fue impulsado por el gobierno de la república, incluía apoyos a campesinos, uno de los objetivos del programa era incrementar la producción en los sectores de la minería, agropecuario y piscícola. PRONASOL invirtió en la región 1 437 millones de pesos, además de un crédito por mil millones a la unión de ovinocultores y caprinocultores de doble propósito de la región Mixteca. Desarrollando el programa de dotación de unidades ovinas y caprinas de carne y lana, entregándose 2 mil 835 cabezas de ganado caprino para repoblación y para nuevas unidades de 20 comunidades de los distritos de Huajuapán, Nochixtlán, Teposcolula, Silacayoapan y Coixtlahuaca; además, se entregaron 666 cabezas de ganado ovino de doble propósito a ovinocultores de los distritos de Teposcolula, Nochixtlán y Huajuapán.

Con la finalidad de incrementar la producción en el sector agropecuario, el gobierno estatal se propuso emprender diversas acciones en la región tales como:

- Ampliar la superficie de riego a través de perforación de pozos profundos, sistemas de micro construcción de bordos, cortinas derivadoras, presas y sistemas de bombeo, con el objeto de mejorar la productividad agrícola.
- Apoyar con infraestructura de riego y asesoría técnica la producción de cereales.
- Incrementar la producción acuícola mediante la construcción de estanques rústicos en localidades del distrito Juxtlahuaca, Coixtlahuaca, Huajuapán, Silacayoapan y Tlaxiaco.
- Construcción de la presa Zocoteca, la cual regaría tierras que por muchos años demandaban agua y cuyos pueblos ya no se verían forzados a emigrar dado que se estimularía la producción intensiva, con el mejoramiento inmediato de 210 hectáreas y extendiéndola a 1 290.
- Operación de 23 pozos profundos y de boca angosta en los valles de Nochixtlán y de Tlaxiaco que FIRCO rehabilitó, a los que agregan 12 casetas y materiales para revestir canales. CONAGUA destinó 865 millones de pesos para rehabilitar la infraestructura

hidro-agrícola y mejorar con riego un mil 68 hectáreas, para lo cual condicionó el canal principal del proyecto Tonalá-Los Nuchita y rehabilitó el sistema electromecánico del proyecto Yosocuta, para San Marcos Arteaga.

- En los municipios de Zapotitlán Lagunas y San Miguel Ahuetitlán, la irrigación de 80 hectáreas, cuyas obras se ejecutan con recursos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, teniendo una inversión de un mil 200 millones de pesos.
- Con recursos de Naciones Unidas, se construyen 12 mil 492 canales en 6 comunidades de los distritos de Huajuapán y Silacayoapan. Se construyó también una represa en San Bartolo Soyaltepec. Con estas acciones, se incorporan al riego 187 hectáreas.
- En 23 municipios se fomentó el cultivo de peces en estanques rústicos para aprovechar la infraestructura ya existente, procurando mejorar la dieta alimenticia de los pueblos, creando además alternativas ocupacionales productivas.

Por otra parte, la tenencia de la tierra fue un eje importante durante el sexenio, de tal forma que se fomentó la organización social para el trabajo y con ello lograr incrementar la producción agropecuaria. En materia de organización y desarrollo agrario, se construyeron 94 sectores de producción, agrupando a más de mil campesinos en diferentes ramas productivas, con el propósito de elevar la producción. Se integraron 8 expedientes de bienes comunales, sobresaliendo por su importancia: Tamazulapan Villa del Progreso, Santo Domingo Yosofñama, San Juan Ñumí, San Miguel Papalutla, San Francisco Huapanapa y Santiago Yucuyachí.

En el tema de bienestar social integral, el gobierno estatal concentró los esfuerzos en mejorar los espacios y servicios educativos y de salud, vivienda, infraestructura urbana, agua potable y alcantarillado con un gasto de 58, 478 (miles de pesos) convirtiendo a este rubro en el más importante del sexenio. En ese sentido, se impulsó la creación de instituciones de nivel medio superior y tecnológico, preferentemente las que imparten conocimientos relacionados con las actividades productivas, en los distritos de Huajuapán, Tlaxiaco y Silacayoapan. Por lo que, se creó la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM) y el Instituto Tecnológico en Tlaxiaco.

En salud, durante el sexenio se buscó ampliar la cobertura y calidad de los servicios médicos en el primer y segundo nivel, preferentemente en las áreas rurales de los distritos de Huajuapán, Tlaxiaco y Nochixtlán, e instalar casa de salud en localidades menores de mil habitantes. Además de Intensificar las campañas de medicina preventiva con el objeto de disminuir la incidencia de las enfermedades gastrointestinales, el sarampión y la tosferina.

En términos de construcción y mejora de la vivienda, se apoyó al programa de autoconstrucción de vivienda por medio de créditos, que incluía asesoría y paquetes materiales a bajo precio y construcción de pies de casa en cabeceras distritales y principales localidades. Se construyeron 179 viviendas con una inversión de FOVISSSTE de 11.526 millones de pesos, las cuales beneficiaron a un mil setenta y cuatro personas; se otorgaron 12 créditos hipotecarios por

un monto de 289 millones de pesos y 27 créditos a la palabra para el mejoramiento de viviendas. INFONAVIT otorgó 8 créditos para la adquisición de igual número de viviendas, por un monto de 256 millones.

En el rubro de desarrollo regional e integración del territorio, se buscó en el sexenio la construcción de caminos y puentes que mejorarían la conectividad terrestre de la región con respecto al estado y al país. Por lo que, se decide construir las carreteras alimentadoras en el ramal Tezoatlán de Segura y Luna, con una inversión de un mil 50 millones de pesos. Con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se concluyó 44.79 kilómetros de caminos; con el Programa Nacional de Solidaridad se continúa la pavimentación de la carretera Ixpantepec Nieves-Silacayoapan, con una inversión de dos mil millones de pesos; en materia de conservación de la red de carreteras y caminos se alcanzó una meta de 251 kilómetros con una inversión de 768 millones de pesos; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes construyó 6 puentes denominados Cuanana, Metales, Victoria I y II, Santa Ana y del Camino San Lucas-Santa Cruz -San Juan Mixtepec; se reconstruyó 20 kilómetros de la carretera federal Oaxaca-Puebla que atraviesa la región, se proporcionó la conservación a 329 kilómetros de carreteras troncales y a 372 kilómetros de 46 carreteras alimentadoras y caminos rurales.

Otro sector que recibió la atención del gobierno estatal en este sexenio fue el turístico, se impulsó el acondicionamiento de paraderos turísticos y de balnearios naturales en los sitios con factibilidad de aprovechamiento. Restauraron y promovieron los ex –conventos de Santo Domingo Yauitlán, San Juan Coixtlahuaca y Teposcolula. Además de Evaluar y promover los vestigios arqueológicos de Coixtlahuaca, Huajuapán y Tlaxiaco. Se promovió el recorrido Teposcolula-Tlaxiaco y sus parajes de Sabinos y Arroyos; el camino Chalcatongo-Yosondúa y el Paraje de Magdalena Peñasco, junto con el paisaje denominado el Boquerón en Tonalá, el Espinazo del Diablo, la Laguna Encantada de Tecomaztlahuaca y los Paisajes de la Sierra Triqui.

Por último en el eje de despegue industrial y comercial en la región, el gobierno del estado emprendió diversas acciones tales como:

- Promover por medio del Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria y con otros fondos financieros, la inversión necesaria para el aprovechamiento de los recursos maderables.
- Llevar a cabo el programa de explotación con el fin de limitar y confirmar reservas minerales, así como localizar nuevos yacimientos de minerales no metálicos como barita, feldespatos, yeso, cuarzo, mica y mármol; y de minerales como el oro, plata, hierro, manganeso y antimonio.
- Terminación de la planta de triturado de Santa María Xochiltlapilco, Huajuapán, que con una inversión de 180 millones de pesos se equipó con una quebradora y bandas transportadoras.

- A través de BANOBRAS se otorgó, a cuatro municipios del distrito de Tlaxiaco, 254 millones de pesos para la adquisición de siete vehículos para la transportación de su producción.
- FIDEAPO otorgó 11 créditos con un monto de 376 millones de pesos, con lo que se apoyó a microempresas de servicios turísticos y microindustrias.
- El Programa de Apoyo a la Mujer Oaxaqueña instaló 65 proyectos, con un costo de inversión total de 2 mil 295 millones pesos. Financiándose vía Programa Nacional de Solidaridad un monto de 882 millones de pesos; el fondo estatal para el fomento de las actividades productivas participo con 175 millones de pesos; y el programa de Mujeres en Solidaridad, en un mil 238 millones de pesos; beneficiándose con ello a 12 mil 282 pobladoras de la región.
- Motivar mediante estímulos fiscales a los productores de aguardiente de caña y de pulque.
- Proporcionar los apoyos necesarios para la terminación de la planta de alimentos balanceados en el municipio de Santiago Huajolotlán.

3.2.2.5. Gobierno de Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998).

En este sexenio al igual que el anterior, existe una preocupación por las desigualdades regionales. Es decir, se parte de la idea de que en la economía del estado de Oaxaca existen regiones donde se presenta un mayor desarrollo como Papaloapan, Costa, Istmo y Valles Centrales; en contraste, las regiones de menor desarrollo son la Mixteca, Sierra Norte y Sierra Sur. De ahí la importancia de las estrategias del gobierno estatal para fomentar el desarrollo equilibrado, con base en las características de cada región y promover su integración.

En el diagnóstico planteado por el Plan de Desarrollo Estatal, se identifican algunas potencialidades en la región de la mixteca en dos sectores: el minero y agropecuario. En el sector minero se hace mención de que esta actividad se concentra en cinco regiones incluyendo a la mixteca, según el orden de importancia es la segunda en la generación de empleos en esta rama a nivel estatal. Asimismo, los datos generales de esta actividad indicaron que 1991, la minería generó tres mil 912 empleos, beneficiando a 56 mil 303 personas. El informe en el sector agropecuario indica que se puede aprovechar la explotación de ganado caprino, con estudios que demuestren el impacto ambiental. Asimismo, se identificaron 83 acciones en el programa de acción inmediata en este sexenio algunas de ellas se describen a continuación.

Durante 1995 destacan los trabajos para continuar la construcción de las zonas de riego en los proyectos de Río Verde, Costa; Zocoteaca, Mixteca; Chihuitán, Istmo; y de Nuevo Zoquiapan, Sierra Norte, obras que permitieron incorporar al riego 679 hectáreas beneficiando a 176 familias de productores, para lo cual se destinó 9 millones 990 mil pesos. Los beneficiarios del programa PROCAMPO se localizan en todo el Estado, 53% de los productores laboran en los

distritos de desarrollo de Valles Centrales y la Mixteca. El Programa maíz de alto rendimiento, opera en las regiones de la Costa, Istmo, Mixteca y Papaloapan. Se destinaron 4 millones de pesos para el apoyo de 4 mil 400 productores que cultivaron una superficie de 8 mil 900 hectáreas. La Costa, Mixteca y Valles Centrales aportan 55% de carne de porcino; y la Mixteca, Valles Centrales y Papaloapan contribuyen con 61.8% de la producción de carne de ave. Se otorgaron créditos por los fideicomisos, instituidos en relación a la agricultura, de 27, 223 miles de pesos de los 248, 423 miles de pesos que se destinaron al estado en los años 1993 al 1995. En la región Mixteca se destinaron 1,517.9 miles de pesos para el desarrollo de la cafeticultura. El valor de la producción pecuaria fue de 530,174 miles de pesos.

El Consejo de Recursos Minerales (CRM) ejerce 795 mil pesos en diversos programas de exploración, obteniendo como resultado, información sobre reservas positivas del orden de 167 mil 600 metros cúbicos en yacimientos de mármol y cantera rosa, en las regiones del Istmo de Tehuantepec y la Mixteca. Con el programa PROCAMPO, se entregaron apoyos a 56 mil 056 productores. Se impulsó el rescate y fomento productivo del gusano de seda a través del establecimiento del Centro Estatal de Sericultura para mejorar e incrementar la producción de mora y gusano de seda, en beneficio de aproximadamente 60 familias de la mixteca que se dedican a esta actividad.

Para 1995 se contaba con 1749 escuelas en donde se le impartían clases a 140 487 alumnos con una planta de 5952 maestros. En materia de educación superior, dos de los proyectos más importantes son la Universidad Tecnológica de la Mixteca y la Universidad del Mar, ambas universidades fueron creadas con el propósito de contribuir al desarrollo de las regiones Mixteca y Costa, respectivamente, y ser pivotes en la transformación de su entorno social y la explotación eficiente de los recursos naturales de Oaxaca. El CIIDIR realizó 21 proyectos de investigación en las áreas de alimentos, recursos naturales, salud, medio ambiente y construcción, entre los que destacan los proyectos sobre construcción para la edificación de viviendas económicas, pantallas para retener agua de lluvia y la construcción de espacios educativos en comunidades de alta marginación. En salud, sobresale el proyecto de control biológico del mosquito transmisor del paludismo. En 6 años, este centro realizó 113 proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en las regiones de los Valles Centrales, Mixteca y la Costa.

En la mayor parte de las poblaciones de más de 5 mil habitantes se llevaron a cabo 158 reuniones de trabajo con las autoridades municipales de las regiones Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan y Valles Centrales, para informar y capacitar sobre las formas de protección civil, especialmente en lo relacionado a medidas de prevención de inundaciones, sismos, incendios, explosiones y fugas de desechos tóxicos. Se realizaron 78 obras de agua con una inversión de 1, 1880.4 miles de pesos (1993-1995). El IMSS construyó en el régimen de solidaridad, los Hospitales Rurales de San Ildefonso Villa Alta en la Sierra Norte, y Santiago Juxtlahuaca en la Mixteca, ambos con una capacidad de 20 camas que amparan una población de 77 mil 500 habitantes. Durante 1998 se aplicaron recursos para el desarrollo social por un

monto de 3.5 millones de pesos para la construcción de mil 942 sanitarios ecológicos en la Costa, la Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales.

Por su parte DICONSA logró distribuir 223 mil 482 toneladas de básicos. Con el fin de atender el abasto en zonas de atención prioritaria, se instalaron 15 tiendas campesinas en los Chimalapas, la Sierra Mazateca, la Zona Triqui y las regiones Mixteca y Sierra Norte. Suman mil 654 las tiendas campesinas que apoyan a la economía familiar rural. Se convino con FONHAPO una inversión de 4 millones 200 mil pesos para distribuir 360 paquetes de materiales, destinados al mejoramiento de vivienda urbana, en las regiones de la Cañada, la Costa, la Mixteca y Valles Centrales. Para 1995 había una población derechohabiente en servicios de seguridad social de 43,481 habitantes. Solamente 84 personas se vieron beneficiadas por el programa de desarrollo de la vivienda del INFONAVIT. Para la inversión pública, del convenio de desarrollo social se obtuvo un total de 119 311 224 pesos. En la región de la Mixteca se canalizaron 17 millones 600 mil pesos en la pavimentación del tramo Tlacotepec-Juxtlahuaca-Concepción Carrizal de la carretera Huajuapán de León- Pinotepa Nacional con longitud de 46.5 kilómetros, obra que beneficia las actividades productivas y comerciales de toda la mixteca Alta.

Cerca del 70% de la población de servidores públicos se concentra en las regiones con más altos índices de marginación: Mixteca, Valles Centrales, Sierra Sur y Sierra Norte. A mayores niveles de marginación corresponden niveles más bajos de escolaridad como son los casos de la Mixteca y la Sierra Sur, en donde el rango de máximo nivel es la primaria que alcanza al 73% y 84% de sus totales, respectivamente. El problema de recepción de recursos fuera de tiempo se registra en mayor medida en las regiones de mayor marginación como la Sierra Sur, la Sierra Norte y la Mixteca, con un 23, 20 y 19 % respectivamente.

3.2.2.6. Gobierno de José Murat Casab (1998-2004).

En esta administración el Plan de Desarrollo Estatal se centra en 10 ejes, desde al ámbito jurídico hasta la creación de un sistema estatal de planeación. De manera particular llama la atención en este sexenio, que los migrantes a través de las organizaciones o clubes de migrantes empiezan adquirir importancia a nivel regional y local. A continuación se describen algunos objetivos planteados en este sexenio en la región de la Mixteca.

Para obtener una mejor coordinación con los municipios en riesgo, se consolidaron las oficinas regionales de protección civil. En Huajuapán de León instalaron una oficina de protección civil, con el objetivo de coordinar acciones con las dependencias para atender contingencias con prontitud.

Se impulsó el programa Suelos Forestales consolidado con estrategias de fortalecimiento de las capacidades locales de comunidades y organismos gubernamentales interesados en la recuperación de los suelos y la restauración del medio ambiente. Dentro de este programa se

impulsaron 61 proyectos de restauración y conservación de suelos, con acciones de agroforestería, zanjas trincheras, presas de tierras acomodada y acomodo de residuos de árboles, en 53 comunidades de 24 municipios de la Mixteca, Sierra Norte, Valles Centrales y Papalopan; generando con esto 41 mil 128 jornaleros, siendo beneficiados indirectos más de 3 mil campesinos.

Con apoyo de PROCAMPO, se ejerció una inversión de 23 millones 533 mil pesos, y se apoyo a un total de 43 mil 735 hectáreas en beneficio de 31 mil 678 productores. La región de la Mixteca obtuvo el 51.9 por ciento de los recursos.

El sector ganadero para 2004 presenta, en la región de la Mixteca, la siguiente producción: ganado ovino 541 296, con una producción de carne 1,640 toneladas y 269 de lana, mientras que, el ganado caprino representa 1, 134, 588 cabezas con una producción de carne de 4,254 toneladas. Cabe señalar que la producción de estos dos tipos de ganado es exclusiva de la región Mixteca.

Con el Programa de Acuacultura Rural y la operación del Centro Acuícola Marqués, se dio atención a 2 mil 475 productores de las regiones del Istmo, Papalopan, Cañada, Valles Centrales, Sierra Norte, Sierra Sur y Mixteca. A quienes se le suministraron 2 millones 238 mil 827 crías de mojarra tilapia en sus unidades de producción.

A través del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad se contempló una inversión de 52 millones de pesos, destacando proyectos de ganadería de doble propósito en la región del Paloapan y de caprinos en la región Mixteca; y en el área agrícola, se han apoyados proyectos que buscan la adopción de la tecnología, como la producción de hortalizas en invernaderos e hidroponía en las regiones de la Mixteca y los Valles Centrales.

En las 8 regiones se realizaron obras de electrificación; sin embargo, en la región Mixteca únicamente 9 mil 650 habitantes gozaron de beneficios con este programa; la electrificación se llevó a cabo en 5 poblados, 9 colonias populares, y las ampliaciones de las redes de distribución en 74 poblaciones; adicionalmente 8 servicios públicos ya operan con energía eléctrica.

En el tema de la vivienda, en la región de la Mixteca se logró la construcción de 521 viviendas, esta cifra fue superior a la región de la Costa, con una inversión de 102 millones de pesos.

En este sexenio hubo una preocupación especial por incorporar a los pueblos indígenas, por lo que el gobierno estatal amplió la oferta educativa encaminado a preservar la cultura, disminuir la deserción escolar y ponerlos en igualdad de oportunidades, para este fin se ofrecieron servicios educativos de nivel medio superior a través de 17 ballicheratos integrales comunitarios, en los que se atendieron a 1 un mil 200 alumnos de las Etnias Zapoteca, Mixteca, Mazateca, Mixe, Zoque, Triqui y Chinanteca.

Uno de los aspectos que impulsó esta administración dentro del eje de desarrollo social, son las acciones emprendidas para mejorar la infraestructura, en particular en el área de salud. Respecto a unidades hospitalarias de segundo nivel de atención, en Asunción Nochixtlán de la

región Mixteca, se construyó uno nuevo. En el contexto de la innovación tecnológica, en la región Mixteca operaron cuatro unidades de Telemedicina (el cual consiste en el uso de un sistema de unidades móviles equipadas con antenas satelitales para proporcionar servicios médicos especializados, apoyados en estudios de gabinete, para un diagnóstico oportuno, a cargo de la Universidad Anáhuac) en 105 localidades, beneficiando sin precedentes a 126 mil 672 habitantes.

A partir de las Reformas de la Ley General de Salud, en relación con el apartado de la protección Social en Salud, se vieron fortalecidas las inscripciones de más familias al Seguro Popular. Es preciso señalar que el efecto de esta medida provocó que se aumentara la población asegurada de 28 mil 941 habitantes a 252 mil habitantes, influyendo su atención de 9 a 65 localidades beneficiadas, distribuidas en las regiones de Valles Centrales, Istmo y Mixteca, poniendo especial énfasis en la población de bajos recursos o que se encontraba en marginación.

Asimismo, en esta administración a través de la coordinación de atención al migrante oaxaqueño se mostró la preocupación sobre nuestros paisanos que deciden cruzar la frontera norte, por ello, en materia de desarrollo económico se consolidó el Programa Iniciativa Ciudadana 3X1, mediante el cual se gestionaron 29 proyectos de infraestructura y productivos en beneficio de comunidades y municipios de las regiones Mixteca, Sierra Sur, Sierra Norte, Valles Centrales y la Cañada. Estas obras beneficiaron a habitantes de los municipios y las comunidades de alta y muy alta migración donde se ejerció una inversión de 16 millones 308 mil pesos. En este programa se mezclan los recursos de organizaciones de migrantes radicados en Estados Unidos y en el país y de los gobiernos federal, estatal y municipal.

3.2.2.7. Gobierno de Ulises Ruiz Ortiz (2004-2010).

En este período en la región mixteca se toman como sectores prioritarios al turismo, el comercio, la agricultura y la minería, según el orden de importancia. Así también, en el Plan de Desarrollo Estatal encuentran algunas dificultades que es necesario resolver para poder dar mayor impulso a la región.

Se considera como prioritario la concertación de inversiones para desarrollar la infraestructura, el equipamiento y los servicios turísticos en la Ruta Dominica de la Mixteca. Es decir, en este período se hace más visible la Ruta Dominica como destino turístico por excelencia y como alternativa de empleo para sus habitantes. Al respecto se promueve la constitución de un gran fondo con fundaciones culturales, instancias federales y municipales, para concluir la restauración de los ex - conventos y el equipamiento turístico; se busca establecer módulos de maquinaria para conservar y rehabilitar la red de caminos rurales; y se procura el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento urbano de las principales ciudades.

El comercio constituye el segundo sector de importancia en la región, el estado cuenta con 53 mil comercios que dan ocupación a 93 mil personas y derraman remuneraciones por 772 millones de pesos. El 51.36% de estos establecimientos se localiza en las regiones de la Mixteca y la Sierra Sur. El personal ocupado promedio es de dos personas por establecimiento, las cuales perciben ingresos de 8 mil pesos anuales per cápita.

Las unidades dedicadas al comercio detallista son fundamentalmente misceláneas que operan en la informalidad, con nulo acceso al financiamiento e inestabilidad en su operación; sin embargo, cumplen una importante función en la distribución de mercancías, sobre todo a importantes sectores de la población rural y de colonias populares. Destacan en este contexto las 2,089 tiendas rurales de los Consejos Comunitarios de Abasto, que enfrentan graves problemas de capitalización e inventarios bajos.

La región de la mixteca tiene mayores asentamientos, consumo y productoras deficitarias de subsistencia, que dependen del abasto de las regiones del Papaloapan, Costa e Istmo y de otros estados del país. Las distancias, las accidentadas carreteras y la inseguridad dificultan la atención del abasto. A las regiones superavitarias les resulta más atractivo enviar sus excedentes a los estados de Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla y al Distrito Federal, lo que imposibilita el abasto en la región.

El uso y manejo del agua se considera prioritario para esta administración, esto se advierte en el Programa multianual, que en un horizonte de 10 años, se plantea la rehabilitación o rescate de microcuencas, mediante retenciones hidráulicas, terraceos extensivos y barreras naturales e inducidas, en los Valles Centrales, Mixteca y Cañada. Asimismo, se busca concertar con el Gobierno Federal recursos para destinarlos al rescate de microcuencas, a fin de contribuir a la preservación del recurso y garantizar el abastecimiento de agua para sus diferentes usos, principalmente en la región de la Mixteca.

La región Mixteca tiene una gran carencia de agua; le siguen Valles Centrales, Papaloapan y el Istmo. La meta es proporcionar el servicio, alcantarillado y saneamiento de calidad a la mayor parte de la población. La demanda de agua potable en el período se estimaba en 910.4 mil metros cúbicos diarios, de los cuales solamente se proveían 549.1 mil metros (60%), abasto insuficiente para atender a las 785 mil viviendas del estado. De este número de hogares solo el 45.4% disponía de drenaje.

Para ello era necesario fortalecer la colaboración de instituciones de educación superior como el Instituto Estatal de Hidrología de la Universidad Tecnológica de la Mixteca y la iniciativa privada, para promover la investigación que generara proyectos concretos que permitieran un

mejor uso, manejo y cuidado del agua, además opciones tecnológicas que permitieran optimizar el servicio y reducir gastos de operación.

La ganadería del estado estaba orientada a la crianza de bovinos, caprinos, ovinos y porcinos. Las existencias registradas en el 2003 eran de 1.7 millones de cabezas de bovinos, 1.1 millones de caprinos, 500 mil ovinos, 638 mil porcinos y 68 mil colmenas. La producción de leche y carne se ubicaba principalmente en el Papaloapan, Costa, Valles Centrales e Istmo. La ovinocultura y caprinocultura en la Mixteca y Valles Centrales; la porcicultura en Valles Centrales, Costa y Mixteca; y la apicultura en la Costa.

El sector minero también tiene importancia en el estado de Oaxaca, se tenían identificados diferentes distritos mineros en varias regiones, algunos aún activos y otros inactivos, en espera de inversiones para su reactivación. Los metálicos disponibles en la entidad son oro, plata, plomo, zinc, cobre, titanio, antimonio y hierro; los no metálicos existentes en Oaxaca son sal, mármol, travertino, ónix, caliza, puzolana, canteras, asbesto, yeso y agregados pétreos, localizados principalmente en las regiones de los Valles Centrales, Sierra Norte, Sierra Sur, Istmo, Cañada y Mixteca. Su aprovechamiento ha sido poco significativo.

En este período se proponen proyectos de exploración, los cuales se desarrollaron y son: los de minerales de oro-plata en los Distritos Mineros de Taviche, Totolapan, Natividad-Lachatao, en los Valles Centrales y Sierra Norte; así como en la zona de Lachizonace, Yautepec en la Sierra Sur; los de cobre-oro en Guelavila en Valles Centrales; por zinc en Lachixio-Huitepec, también en Valles Centrales y Sierra Sur. En cuanto a los no metálicos, sobresalen la zona de travertino en la Cañada y mármoles en la Región Mixteca.

En ese sentido, se plantea promover la participación del Consejo de Recursos Minerales, del Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, FIFOMI y el Instituto de Investigaciones Mineras de la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM), para realizar la evaluación técnica de las plantas de beneficio que no estaban operando, las que estaban en marcha y las nuevas, así como identificar las inversiones y acciones requeridas para su mejor operación. Asimismo, impulsar la intervención de la UTM en el desarrollo de la investigación aplicada para el impulso de nuevas tecnologías y agregación de valor a los productos minerales.

Con la finalidad de dar mayor apoyo al sector minero se hace la gestión de recursos del Fideicomiso de Fomento Minero para la formulación de los estudios de factibilidad técnica, económica y comercial, beneficio y comercialización del carbón, mármol, barita, yeso y plata en distintas localidades de la Mixteca; beneficio y comercialización de grafito, canteras y minerales

no ferrosos en localidades de los Valles Centrales, y de los minerales de oro-plata-cobre en la Sierra Norte y Sur.

La región enfrenta algunas dificultades en este período, particularmente los conflictos agrarios donde la impartición de justicia se convirtió un asunto prioritario. El estado tiene una extensión territorial de 9'116,641 hectáreas, de las cuales el 86.7% son de propiedad social, conformada por 841 ejidos y 721 comunidades. El 13.3% restante son de propiedad privada, terrenos nacionales y zonas federales. Es de destacarse que la propiedad social se encuentra inmersa en condiciones difíciles y complicadas, en lo que se refiere a su ordenamiento, y a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Sobre la base de los hechos anteriores, el Gobierno del estado se propuso plantear una nueva relación con las distintas instancias del Gobierno Federal que atienden la problemática agraria, basada en el respeto mutuo, en la corresponsabilidad y en la estrecha colaboración para cumplir con todos los casos pendientes; pero también reclama el papel que le corresponde en la planeación, instrumentación y coordinación de acciones que en esta materia se realicen. Otro asunto que merece especial atención son los problemas por límites pendientes de resolver con los estados de Chiapas (Chimalapas), Puebla y Guerrero (comunidades mixtecas).

Otro fenómeno que también se hace más visible en este período, es la migración, aunque también en períodos anteriores la migración ha sido un fenómeno que ha jugado un papel importante en la vida social de la región. La razón principal por la que los oaxaqueños, mujeres y hombres, emigran son sus condiciones de pobreza y marginación. En algunas regiones el fenómeno se intensifica más que en otras. Las de mayor expulsión, por orden de importancia, son: la Mixteca, Valles Centrales, Sierra Norte y en menor medida Sierra Sur. Los destinos de la población migrante oaxaqueña son principalmente los estados del Norte, Noroeste y, en menor medida, los del Centro del País. Sin embargo, el lugar al que se dirigen con mayor intensidad es hacia los Estados Unidos.

La mayoría de las mujeres y los hombres que migran al exterior son irregulares o indocumentados, situación que los convierte en víctimas reales o potenciales de un sinnúmero de anomalías, como la extorsión, violaciones físicas y a sus derechos humanos, e incluso llegan a perder la vida. Se estima en dos millones el número de oaxaqueños en Estados Unidos. Las vejaciones que sufre este segmento de la población son sistemáticas y discriminatorias en el terreno educativo y de salud, o al impedirles el acceso a los distintos servicios que pudieran garantizarle justicia, seguridad y facilidades de trabajo como las licencias de manejo.

3.2.2.8. Gobierno de Gabino Cué Monteagudo (2011 - 2016).

Las desigualdades regionales en el estado han sido profundizadas por políticas públicas diseñadas sectorialmente en los gobiernos anteriores, sin considerar su interacción e impacto con condiciones propias de los territorios donde se asientan. El resultado de estas políticas es un proceso de desarrollo desigual en el que los municipios y localidades con mayores potencialidades, generalmente urbanos, absorben los beneficios de la política social y económica estatal y federal.

Ante esta realidad, en este período se utiliza por primera vez un enfoque regional. Es decir, se considera que es necesaria una visión territorial del desarrollo como base de las acciones de gobierno, que se fundamente en los activos, necesidades y actores específicos de las regiones y microrregiones del estado. Cambiar así el rumbo de las acciones de gobierno y con ello los procesos de desarrollo regional.

Para ello se identifican dos categorías de análisis, desde un punto de vista regional y Microrregional. En Oaxaca, la estrategia micro regional se plantea recuperar las experiencias desarrolladas en el pasado a nivel federal, particularmente las de la Coordinación General del COPLADE y la Secretaría de Desarrollo Social, así como aquellas que la sociedad y diferentes organismos públicos y privados están instrumentando en el estado. Estos son los casos del Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta, A.C. y el Proyecto Mixteca promovido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el apoyo de la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

A partir de los análisis de los datos del estado de Oaxaca y sus regiones, de las matrices FODA realizadas en las mesas de trabajo de las microrregiones, del trabajo de campo en las localidades y municipios, y de las diferentes reuniones de retroalimentación con las autoridades estatales y expertos en distintas áreas, se crearon los diagnósticos presentados a lo largo del presente plan regional de la Mixteca, los cuales fungieron como insumos para los Talleres de Planeación Estratégica Regional. Para este ejercicio se contó con los actores relevantes para el proceso de desarrollo regional, en cumplimiento con lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca.

En los Talleres de Planeación Estratégica Regional se realizó un trabajo metodológico para seleccionar los problemas y/o potencialidades prioritarias para la región Mixteca (que enseguida se enlistan) y de esa forma analizar sus causas, o bien los factores que obstaculizan en alguna medida el desarrollo de las potencialidades.

Como resultado de los talleres de Planeación se identifica a cinco factores que obstaculizan las potencialidades de la región y son: 1. Desarrollo social y humano; 2. Desarrollo

económico y turístico; 3. Desarrollo rural; 4. Infraestructura de servicios públicos; 5. Medio ambiente y recursos Naturales.

1. En el factor sobre desarrollo social y humano, se identifica la existencia de costos elevados para la dotación de infraestructura social básica en las localidades pequeñas y dispersas, también se identifican muchos problemas relacionados a la cobertura y prestación de los servicios de salud, dado que son insuficientes y deficientes. La educación también presenta condiciones similares al del sector salud. Con respecto a la pobreza por ingreso, se identifica la falta de oportunidades en un mercado laboral precario donde los ingresos no son suficientes, además de la poca participación de inversión local como extranjera para estimular la economía regional y local
2. Desarrollo económico y turismo, hay una débil integración de los sectores económicos y de las cadenas productivas, particularmente entre las actividades de mayor valor agregado y las de menor valor, dado que hay pocas oportunidades de negocios y mercados potenciales, condicionando la creación de empleos, además de la baja productividad en el trabajo, lo que ocasiona bajos niveles de remuneración y precariedad laboral.
3. Desarrollo rural, existe una baja productividad agrícola provocada por superficies agrícolas demasiados pequeñas para lograr economías a escala, además de que el territorio es poco apto para cultivos tradicionales como el Maíz –existen muchas laderas-, hay poca infraestructura de riego y una escasez de agua, además de poco conocimiento de técnicas alternativas de producción que puedan generar mayores rendimientos. Así como también, la existencia de conflictos sociales y agrarios derivados de la indefinición y diferendos por la tenencia de la tierra, y los límites entre comunidades agrarias.
4. Infraestructura y servicios públicos. Existe una insuficiente infraestructura y equipamiento de telecomunicaciones que limitan la cobertura de la telefonía fija, celular e internet, y costos elevados para ampliar la cobertura de telecomunicaciones en localidades pequeñas y dispersas. Además de una red de carreteras troncales insipientes y deterioradas, que pueden estar siendo afectados por: dispersión de la población, orografía accidentada y conflictos sociales y agrarios que obstaculizan el desarrollo de proyectos y la ejecución de obras.
5. Medio ambiente y recursos naturales. La erosión de tierras, pérdida de bosques y vulnerabilidad de cuencas hidrológicas por sobre explotación agrícola y forestal, se da básicamente por las formas de explotación y las técnicas agrícolas, pecuarias y forestales no sustentables. Por otro lado, existe una sobre explotación de aguas superficiales y mantos freáticos para uso urbano y agrícola, además de infiltración de agroquímicos a los cuerpos de agua. También existe una recolección insuficiente y manejo deficiente de

residuos sólidos, dado que no existe equipo suficiente para la recolección de basura, lugares e infraestructura inadecuados para disposición de residuos sólidos.

Bajo este nuevo enfoque regional de política pública, se han identificado las dificultades pero también las potencialidades, en ese sentido nos referimos a los activos propios de la región asociados con el nivel y características del desarrollo social y humano, que abren áreas de oportunidad para un proceso de desarrollo regional, que aún no se han aprovechado adecuadamente por diversos motivos. Dichas potencialidades se identificaron a partir del análisis integral de las características de la región y de las posibles tendencias externas, megatendencias globales, tendencias nacionales; asimismo de políticas sectoriales o mesorregionales a nivel federal.

Este análisis fue validado y enriquecido en los Talleres de Planeación Estratégica Regional y Microrregionales que fueron parte del ejercicio para la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo, de donde se derivan los siguientes puntos:

- El bono demográfico que se está dando en el estado y la región implica más población en edad productiva, de igual manera un menor índice de dependencia de quienes trabajan.
- A pesar de los rezagos, la población menor de 15 años tiene los más altos niveles educativos en la historia de la región, ello posibilita la formación de capital humano para mejorar la calidad de vida.
- El alto volumen de remesas y la existencia de organizaciones y redes de migrantes, posibilitan financiar proyectos que permiten mejorar las condiciones básicas en los municipios expulsores de población.
- La presencia de modalidades generales y técnicas en el nivel básico, que implican mayor calidad educativa (desarrollo y capital humano).
- Utilizar tecnologías alternativas (fuera de redes) para dotar de infraestructura y de servicios públicos básicos a las localidades dispersas.
- La cobertura e infraestructura educativa en primaria y secundaria facilitará el acceso a la educación media superior.
- Los déficits de acceso e infraestructura en salud se concentran en algunas microrregiones y tipos de localidad, lo que facilita una atención focalizada (desarrollo y capital humano).

En términos de actividad económica, la región Mixteca es la quinta más dinámica del estado, luego de Valles Centrales, Istmo, Papaloapan y Costa. En el total de unidades económicas y personal ocupado se ubica en el quinto lugar en el estado. Si bien mejora su posición relativa en personal ocupado (cuarto lugar), respecto al índice de ocupación (relación entre población

económicamente activa y población en edad de trabajar) la Mixteca se ubica en quinto lugar, muy por debajo de la media estatal.

Sin embargo, la región pasa al tercer lugar en densidad empresarial, es decir, la cantidad de empresas por habitante. Dicho cociente es un indicador estructural del nivel de la actividad de empresas y permite mostrar la propensión que tiene un territorio a la desconcentración y dinamismo de la actividad económica. Es de esperar que a mayor cantidad de empresas, la tasa de actividad aumente y la tasa de pobreza disminuya.

En la Mixteca, el comercio al por menor es la actividad que genera mayor cantidad de empleos: 42.7% del personal ocupado concentra 28.6% de la producción bruta y genera 23.1% del total de remuneraciones. Las ramas predominantes en el comercio al por menor son las tiendas de abarrotes y alimentos y los establecimientos de autoservicios (con 30% de la producción en el sector).

La relación entre los valores de las variables mencionadas, implica que en general el sector presenta bajos rendimientos por unidad económica y personal ocupado. De acuerdo con lo anterior, en promedio en la región, cada persona ocupada gana \$11,656 al año, mientras que en el comercio al por menor la remuneración promedio es de \$6,306 anuales, por lo que el diferencial de productividad es demasiado elevado. Por su parte, la productividad en el comercio es de \$48,600 per cápita, apenas 67% de la media regional de \$72,559.

En segundo lugar, por contribución al empleo, se encuentran las industrias manufactureras con 16.8%, y los servicios de alojamiento y de preparación de alimentos y bebidas con 10.7%, pero en general también son actividades de bajos rendimientos, dados sus escasos aportes a remuneraciones y producción.

En el extremo opuesto, los servicios financieros y de seguros, y el comercio al por mayor, son las actividades más rentables. En el primer caso genera 8% de la producción y 12% de los salarios, empleando tan sólo 2.7% del personal. En el segundo caso, aporta 14.5% de la producción y 19.6% de las remuneraciones, con 4.7% de los empleos.

En 2010 la Mixteca es el quinto destino que más se visitó en el estado, visitaron la región 116,604 personas, 2.8% del total estatal, las cuales dejaron 101 millones de pesos por concepto de derrama económica, lo que representó apenas 1.3% del total estatal. Una menor participación en la derrama económica, que la afluencia de visitantes, indica que el turista que viene a la Mixteca en general gasta menos que aquel que va a la Costa o a la ciudad de Oaxaca.

En la región se identifican recursos minerales, los yacimientos en Oaxaca se enmarcan dentro de 14 grandes regiones mineras que han sido agrupadas de acuerdo con el tipo de mineralización y a su ubicación. De estas regiones mineras, tres se ubican en la Mixteca: Silacayoapan, Los Tejocotes y Tlaxiaco, en las que se encuentran yacimientos de oro, plata, plomo, cobre, zinc, mercurio, antimonio, asbesto, carbón, grava y yeso.

En la región existen también cuatro asignaciones mineras: Silacayoapilla, La Presa, Miriam y Edith, con un total de 19,750 hectáreas que actualmente se encuentran en exploración. Dichas asignaciones se ubican en el distrito de Huajuapán de León.

Respecto a la producción, en la Mixteca se ubican una planta activa de minerales no metálicos y tres inactivas. La planta activa se halla en el municipio de Huajuapán de León y se dedica a la trituración de grava, con una producción diaria de 150 metros cúbicos. De las plantas inactivas una de ellas utiliza caliza y las restantes yeso. La planta de calcinación de caliza en Teposcolula tiene una capacidad de producción de 120 toneladas diarias. En Nochixtlán se extrae yeso, mediante calcinación y molienda, con una capacidad de 200 toneladas al mes. Por su parte, en Santo Domingo Tonalá, mediante sistemas de trituración, se tiene un potencial de 5,000 toneladas de yeso al año.

3.2.2.9. Microrregiones en la región de la Mixteca.

Dada la heterogeneidad del propio estado de Oaxaca, se hace énfasis en la regionalización en el Plan de Desarrollo Estatal 2011-2016, como un instrumento de integración en la planeación de diferentes niveles territoriales, pues al generar las condiciones para asociar intereses comunes, se busca disminuir las inequidades microrregionales, particularmente aquellas generadas en zonas rurales, que ante su incapacidad de insertarse en la dinámica del desarrollo estatal, provocan que las brechas se amplíen respecto de aquellas con mayores ventajas. Así, la planeación microrregional rompe con este esquema y genera un círculo virtuoso al constituir microrregiones fortalecidas con la participación social, privada y gubernamental, facilitando su articulación dentro del sistema. En ese sentido se edificaron 54 microrregiones en Oaxaca, así mismo las siguientes nueve microrregiones se consideraron prioritarias para la Mixteca³:

1. Microrregión 10, ZONA NORTE DE NOCHIXTLÁN. Se ubica al noroeste del estado y está integrada por los siguientes municipios: 1. San Miguel Chicahua 2. San Miguel Huautla 3. San Pedro Coxcaltepec 4. Santa María Apasco 5. Santiago Apoala 6. Santiago Huacilla. Se identificaron 14 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo

³ <http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/index.php/component/content/article/350>

de Desarrollo Microrregional, 13 son de carácter microrregional y uno es municipal aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, cuatro corresponden a infraestructura de caminos (estudios, apertura, ampliación y modernización, rehabilitación y conservación y construcción de puentes), seis a proyectos sociales y productivos; uno para la conservación del medio ambiente (manejo de residuos sólidos, captación de agua, reforestación), uno es proyecto de comunicación (telefonía celular, página web) y dos para equipamiento hospitalario

2. Microrregión 15, ZONA SUR NOCHIXTLAN. Se ubica al noroeste del estado y está integrada por los siguientes municipios: 1. San Juan Diuxi 2. San Juan Tamazola 3. San Mateo Sindihui 4. San Miguel Piedras 5. San Pedro Teozacalco 6. Santiago Tilantongo 7. Santo Domingo Nuxaá 8. Yutanduchi de Guerrero. Se identificaron 30 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional, 28 son de carácter microrregional y los dos restantes son municipales aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, seis corresponden a infraestructura de caminos (estudios, apertura, ampliación y modernización, rehabilitación y conservación y construcción de puentes), 14 a proyectos sociales y productivos; siete son para la conservación del medio ambiente (manejo de residuos sólidos, captación de agua, reforestación), uno para mejoramiento de vivienda (suelo bienestar, baños ecológicos), uno a comunicación y uno para equipamiento hospitalario.
3. Microrregión 16, 10 PUEBLOS CAMINANDO JUNTOS. Se encuentra en la región de la mixteca, en el distrito rentístico de Tlaxiaco; se ubica al noroeste del estado y está integrada por los siguientes municipios: 1. Magdalena Peñasco 2. San AgustínTlacotepec 3. San Antonio Sinicahua 4. San CristóbalAmoltepec 5. San Mateo Peñasco 6. San Pablo Tijaltepec 7. San Pedro Molinos 8. Santa Catarina Ticuá 9. Santa Cruz Tacahua 10. Santa María Yosoyúa. De los 21 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional, 19 son de carácter microrregional y los 2 restantes son municipales aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, 10 corresponden a infraestructura de caminos, seis a proyectos sociales y productivos; dos son para la conservación del medio ambiente, dos para mejoramiento de vivienda y uno para equipamiento hospitalario.
4. Microrregión 17, CINCO PUEBLOS TRABAJANDO. Se ubica al noroeste del estado y está integrada por los siguientes municipios: 1. San Antonino Monte Verde 3. San Juan Ñumí 2. San Juan Mixtepec-Distr. 08 4. San Martín Itunyoso 5. Santiago Nundiche. Son 12 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional, 11 son de carácter microrregional y uno restante es municipal aunque de impacto

microrregional. Del total de proyectos priorizados, cuatro corresponden a infraestructura de caminos, cinco a proyectos sociales y productivos; dos son para la conservación del medio ambiente y uno para mejoramiento de vivienda.

5. Microrregión 18, LOS NUEVE PUEBLOS OLVIDADOS DE LA MONTAÑA. Se encuentra localizada, dentro de la región de la Mixteca del estado, en la parte oeste cerca de la frontera con el estado de Guerrero. Está conformada por los siguientes nueve municipios: 1. San Andrés Cabecera Nueva 4. Santa Cruz Itundujia 7. Santa María Yucuhiti 2. San Esteban Atatlahuca 5. Santa Cruz Nundaco 8. Santiago Nuyoó 3. Santa Catarina Yosonotú 6. Santa Lucía Monteverde 9. Santo Tomás Ocotepec. Los 10 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional son de carácter microrregional. Del total de proyectos priorizados, cuatro corresponden a infraestructura de caminos, tres a proyectos sociales y productivos; dos son para la conservación del medio ambiente y uno para mejoramiento de vivienda.
6. Microrregión 19, MIXTECA BAJA. Se ubica al noroeste del estado y está integrada por los siguientes municipios: 1. Fresnillo de Trujano 2. Mariscala de Juárez 3. San José Ayuquila 4. San Martín Zacatepec 5. San Miguel Amatitlán 6. San Simón Zahuatlán 7. Santa Cruz Tacache de Mina 8. Santiago Ayuquillilla 9. Santos Reyes Yucuná. De los 14 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional, 11 son de carácter microrregional y los tres restantes son municipales aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, cinco corresponden a infraestructura de caminos (estudios, apertura, ampliación y modernización, rehabilitación y conservación y construcción de puentes); tres a proyectos sociales y productivos; tres son para la conservación del medio ambiente (manejo de residuos sólidos, captación de agua, reforestación), uno para mejoramiento de vivienda (suelo bienestar, baños ecológicos) y dos para equipamiento hospitalario.
7. MICRORREGIÓN 20, UNIDOS POR EL DESARROLLO DE LA MIXTECA. Se ubica al noroeste del estado y está integrada por los siguientes municipios: 1. Calihualá 2. Guadalupe de Ramírez 3. San Andrés Tepetlapa 4. San Francisco Tlapancingo 5. San Jorge Nuchita 6. San Juan Bautista Tlachichilco 7. San Juan Cieneguilla 8. San Juan Igualtepec 9. San Lorenzo Victoria 10. San Mateo Nejapam 11. San Miguel Ahuehuetitlán 12. San Nicolás Hidalgo 13. Santa Cruz de Bravo 14. Santiago Tamazola 15. Santiago Yucuyachi 16. Silcayoápam 17. Zapotitlán Lagunas. Se identificaron 29 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional, 23 son de carácter microrregional y los seis restantes son municipales aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, 10 corresponden a infraestructura de caminos (estudios, apertura,

ampliación y modernización, rehabilitación, conservación y construcción de puentes), nueve a proyectos sociales y productivos; seis para la conservación del medio ambiente (manejo de residuos sólidos, captación de agua, reforestación), dos para mejoramiento de vivienda (suelo bienestar, baños ecológicos), uno de electrificación, y uno para equipamiento hospitalario.

8. Microrregión 21, UNIDAD Y TRABAJO POR LA MIXTECA. Esta microrregión se encuentra localizada en la parte noroeste del estado, en la región Mixteca en la frontera que comparte con el estado de Guerrero, se integra por los siguientes municipios: 1. Coicoyán de las Flores 2. Ixpantepec Nieves 3. San Agustín Atenango 4. San Martín Peras 5. San Miguel Tlacotepec 6. San Sebastián Tecomaxtlahuaca 7. Santiago del Río 8. Santos Reyes Tepejillo. 22 proyectos fueron plateados como prioritarios por el Consejo de Desarrollo Microrregional, 16 son de carácter microrregional y los seis restantes son municipales aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, 10 corresponden a infraestructura de caminos (estudios, apertura, ampliación y modernización, rehabilitación y conservación y construcción de puentes), seis a proyectos sociales y productivos; tres son para la conservación del medio ambiente (manejo de residuos sólidos, captación de agua, reforestación), uno para mejoramiento de vivienda (suelo bienestar, baños ecológicos), uno de electrificación y uno para equipamiento hospitalario.
9. Microrregión 24, ZONA – TRIQUI. Se conforma por dos municipios; Constanza del Rosario y Santiago Juxtlahuaca. El territorio de la microrregión se encuentra en la intersección de las regiones de la Sierra Sur y la Mixteca. De los 16 proyectos prioritarios planteados en la reunión del Consejo de Desarrollo Microrregional, 14 son de carácter microrregional y los dos restantes son municipales aunque de impacto microrregional. Del total de proyectos priorizados, seis corresponden a infraestructura de caminos, seis a proyectos sociales y productivos; dos son para la conservación del medio ambiente, uno para mejoramiento de vivienda, y uno para equipamiento hospitalario.

SEGUNDA PARTE

NORMATIVIDAD Y ANALISIS DEL CAPITAL FIJO SOCIAL DE LA REGION MIXTECA

En la primera parte de nuestro estudio establecimos el marco teórico e histórico de la planeación en México, Oaxaca y la región de la Mixteca. En esta segunda parte definimos la normatividad entorno a la cual se desenvuelve nuestro análisis (I) y exponemos de manera sistemática los resultados del proyecto que van a ser útiles para realizar una tareas de planeación de la inversión del capital fijo social en la entidad (II).

1. 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 Mixteca 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 de la Mixteca 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 sistema de información geográfica se realizó un análisis del capital fijo social de la región y específicamente de la estructura de la red de enlaces terrestres, así como su estado físico y grado de accesibilidad.

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 para la inversión del capital fijo social de la región encomendadas al COPLADE por la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca. En este sentido, los resultados logrados por el proyecto se encuentran alineados 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 mejoras 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”.

Se contribuye al desarrollo económico regional, integrando a las comunidades más alejadas con caminos rurales y servicios de pasaje. Ya que 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 que busca “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 que se encuentran relacionadas con este estudio, a saber:

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.

También, se definen como líneas de acción transversales 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.

Ambas 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.

El Plan Regional de Desarrollo de la Región de la Mixteca 2011-2016, en materia de coordinación y operación, prevé al Banco de Información Regional supervisado a través del COPLADE, que busca dar seguimiento y evaluación en la planeación y ejecución de las acciones entre los distintos órdenes de gobierno. Esta instancia debe de concentrar banco de datos, mapas, publicaciones, proyectos y vínculos con centros académicos y de investigación, que habrán de ser conservados, actualizados, ampliados y difundidos para consulta de todos los involucrados en

el desarrollo del estado, sus regiones y municipios, así como del público en general. De modo que los resultados del proyecto deberán de ser utilizados de manera amplia por este banco.

El estudio se alinea claramente con la normatividad antes expuesta en la medida que proporciona un diagnóstico detallado sobre el capital fijo social de la región y nos provee una información detallada y actualizada sobre la existencia y condiciones físicas de caminos rurales, equipamiento de cobertura estatal y regional todo ello georreferenciado. Proporcionando 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 interactivo. 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.

2. ACCESIBILIDAD AL EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS DE LA REGIÓN MIXTECA DE OAXACA

2.1. 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 Mixteca de Oaxaca” implementado por el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca COPLADE, tiene como objetivo general: “Establecer alternativas para la mejora de los caminos rurales y carreteras de la región del Mixteca mediante el análisis y evaluación del sistema de enlaces terrestres, utilizando información digital veraz y actualizada de su estado físico y condiciones de operación.”, por lo cual es menester conocer la red de enlaces terrestres y su estado físico.

Para tal empresa se implementó un esquema de trabajo metodológico consistente en la recopilación y procesamiento de información documental, la construcción de la base geoespacial de la cartografía regional, la selección, identificación y digitalización de caminos rurales, el

levantamiento de atributos de caminos rurales, su procesamiento e integración en un sistema de información geográfica SIG, finalmente los análisis de accesibilidad y del estado de los caminos rurales.

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

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

2.2. ANTECEDENTES

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

Los objetivos particulares planteados son:

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

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

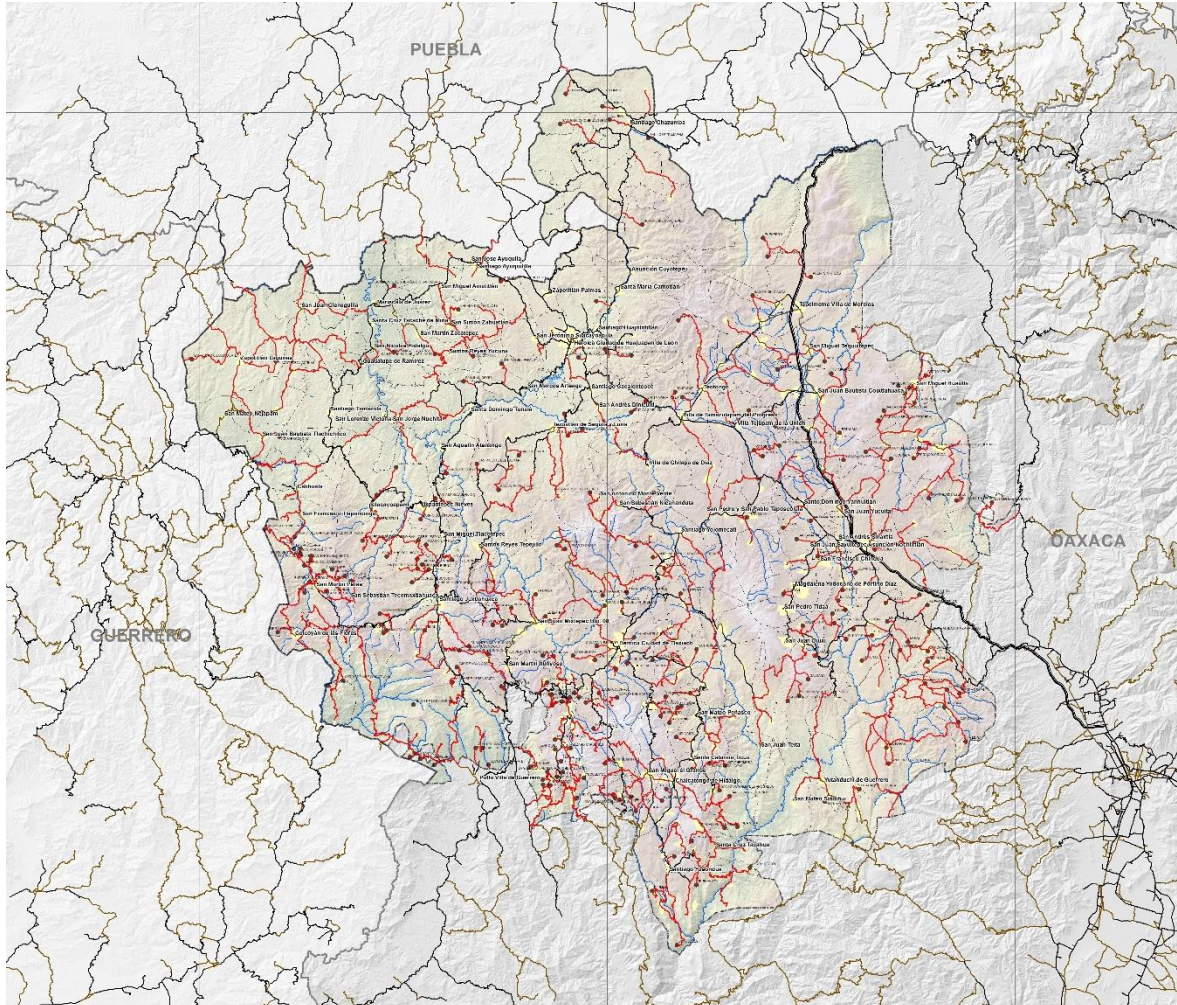
1. Obtención de la información cartográfica existente de carreteras y caminos rurales de la región Mixteca (Red Vial, INEGI).
2. Complementación de la red vial existente, por medio del inventario de los caminos rurales que conectan a las localidades con población entre 100 y 500 habitantes. Para ello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

2.1. Delimitación del universo de trabajo

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

Fuente	Kilometraje
Longitud de caminos rurales que enlazan localidades mayores a 250 habitantes, digitalizada por INEGI	1,720
Longitud de caminos rurales que enlazan localidades mayores a 100 habitantes, digitalizada por COLEF	1,476
Longitud total digitalizada de caminos rurales	3,196

La imagen siguiente muestra el plan de trabajo propuesto para levantar los 3,196 km de caminos rurales en la región Mixteca.



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

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

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

Los objetivos planteados son:

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

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

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

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

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

De estos procesos se obtuvieron los resultados siguientes:

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

- Cuantificación de kilómetros y atributos de caminos rurales que se encuentran vulnerables o en estado crítico.

2.3. Metodología para el análisis de accesibilidad a servicios y equipamiento y de conectividad de la red de enlaces carreteros.

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

Los objetivos planteados son:

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

Para ello, se utilizó la metodología consistente en:

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

- a. A la red de caminos se asigna un rango de 500 m. de distancia de ubicación espacial de las localidades con población mayor a 100 habitantes, respecto a la red de enlaces carreteros como criterio para discriminar las localidades conectadas e inconexas.
4. Se obtienen porcentajes y se elaboran las gráficas que exponen los resultados estadísticos de cada característica.
5. Se interpretan los resultados y se generan las conclusiones.

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

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

3. RESULTADOS DE ANÁLISIS DEL ESTADO FÍSICO, ACCESIBILIDAD Y CONECTIVIDAD DE CAMINOS RURALES

3.1. Interpretación de resultados del estado físico del camino

Las labores de trabajo de campo para el levantamiento de atributos de caminos rurales en la región Mixteca requirieron de 24 días para levantar 3,142 km en 404 tracklogs, con 9,493 atributos registrados y 2,683 fotografías tomadas. Una vez depurados los registros de campo en gabinete se obtuvieron 3,149.3 kilómetros levantados, en 1,846 tramos, que representan un decremento del 1.5% neto sobre el kilometraje estimado.

Conforme el proceso de levantamiento del trabajo de campo avanzó se realizaron ajustes a los árboles secuenciales de captura de los atributos con el objeto de facilitar el proceso de registro en el GPS 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	3,149.3
Obras civiles de protección	375
Obras hidráulicas de protección	1,489
Alcantarillas	6,445
Puentes vehiculares	382
Señalamiento en entronques	548
Peligros	1,188
Bancos de material	714
Servicios de apoyo	24

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

En cuanto a las condiciones⁴ de los caminos rurales:

Primeramente cabe señalar que la gran mayoría de los caminos rurales son terracerías (80%), conforme a la clasificación manejada por la SCT, pero también que apenas el 5% de todos los caminos rurales de la región Mixteca tiene una superficie de rodamiento protegida contra el desgaste y que proporciona 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 2,000 km tienen un ancho de apenas un carril, lo que disminuye considerablemente su capacidad de servicio, así mismo los servicios de apoyo al viajero son prácticamente inexistentes en la red de caminos rurales de la región.

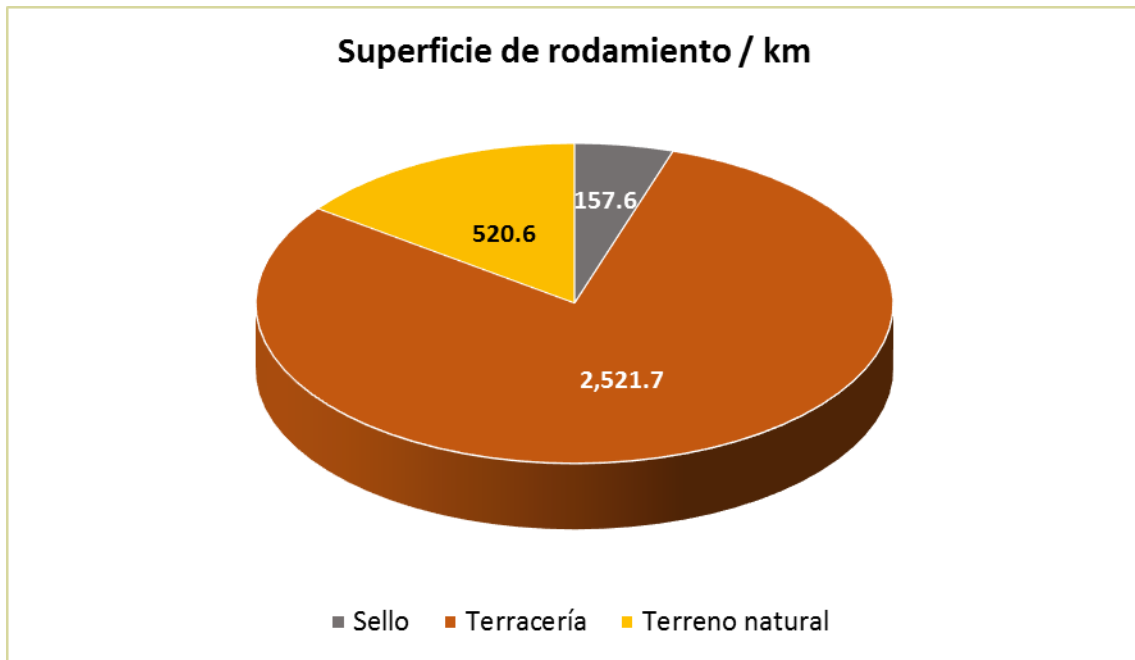
Clasificación SCT		
	km	%
Revestido	157.6	5
Terracería	2,521.7	80
Brecha	470.0	15
Totales	3,149.3	100
Ancho de calzada		
	km	%
Un carril	2,039.7	65
Más de un carril	1,109.5	35
Totales	3,149.3	100
Servicios de apoyo		
	Sitios	%
Módulo de seguridad	19	79
Paradero	2	8
Terminal	1	4
Venta de gasolina	2	8
Totales	24	100

⁴ 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.



Respecto a las condiciones del camino, el 89% del kilometraje se encontró en bueno o regular estado. Sin embargo, cabe destacar que más de 330 km, se consideraron que se encuentran en malas condiciones.

Superficie de rodamiento		
	km	%
Sello	157.6	5
Terracería	2,521.7	80
Terreno natural	470.0	15
Totales	3,149.3	100
Estado del camino		
	km	%
Bueno	909.2	29
Regular	1,904.6	60
Malo	335.5	11
Totales	3,149.3	100

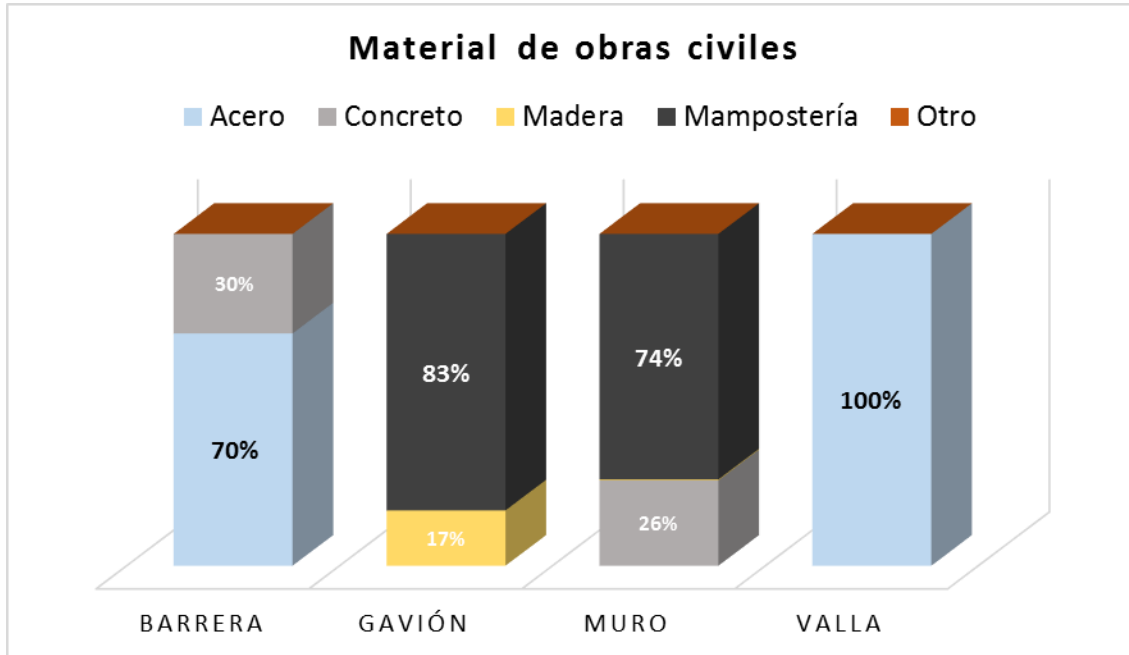




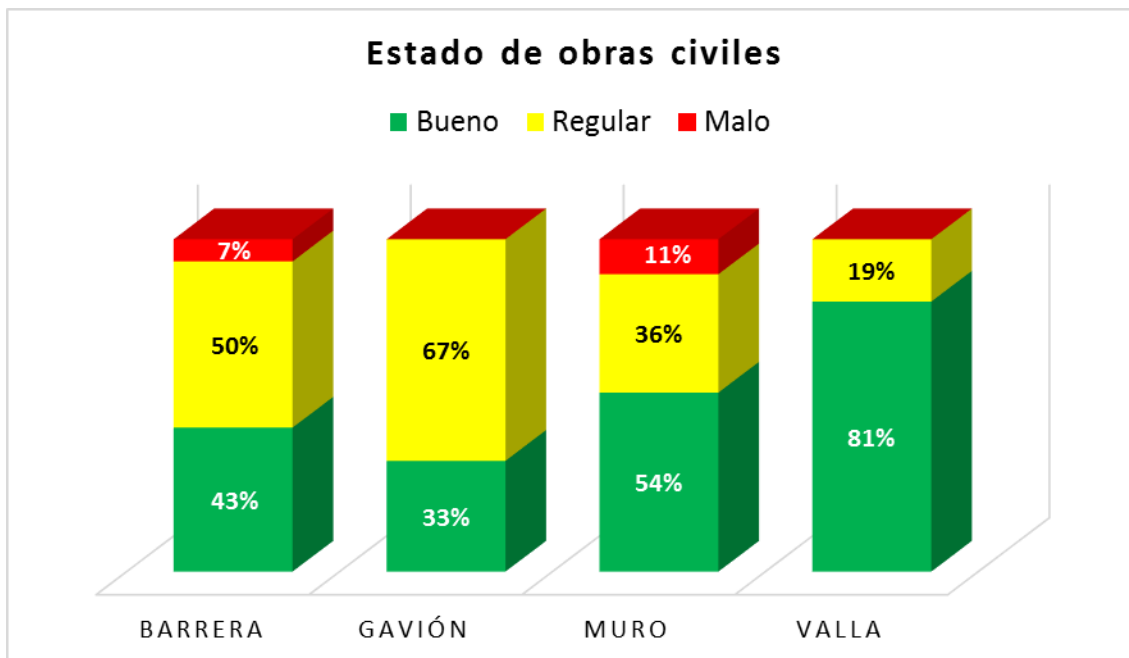
Respecto a las obras civiles e hidráulicas de protección:

De acuerdo con los datos de campo, los muros son la obra de protección con mayor presencia en los caminos rurales de la región Mixteca (86%), de los cuales el 74% son de mampostería, seguido de concreto como material de su constitución (26%). En su gran mayoría (90%) los muros –y demás obras civiles de protección- se encuentran en buen o regular estado, es decir sin fallas estructurales significativas, y es escaso el porcentaje que se calificó en mal estado (10%).

Material de obras civiles												
	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro		Totales	
Barrera	21	70%	9	30%	0	0%	0	0%	0	0%	30	100%
Gavión	0	0%	0	0%	1	17%	5	83%	0	0%	6	100%
Muro	0	0%	83	26%	1	0%	239	74%	0	0%	323	100%
Valla	16	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	16	100%
Totales	37	10%	92	25%	2	1%	244	65%	0	0%	375	100%

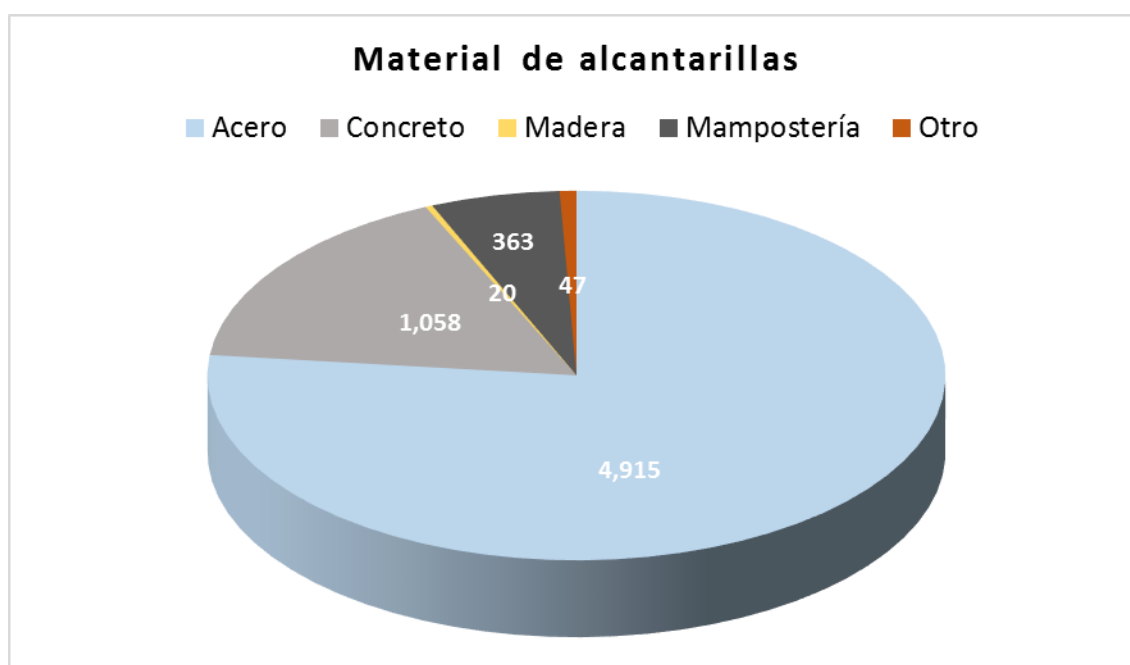


Estado de obras civiles								
	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Barrera	13	43%	15	50%	2	7%	30	100%
Gavión	2	33%	4	67%	0	0%	6	100%
Muro	174	54%	115	36%	34	11%	323	100%
Valla	13	81%	3	19%	0	0%	16	100%
Totales	202	54%	137	37%	36	10%	375	100%



En cuanto a las alcantarillas, son la obra hidráulica de protección con el mayor número de elementos en los caminos rurales de la región Mixteca con 6,445 registros, es decir, el 78% de todas las obras hidráulicas de protección. De estas, la mayoría son de acero (76%), pero también son significativas las de concreto (16%); en su mayoría se encuentran en condición regular (50%), es decir, que presentan cierto grado de azolve y algunos daños estructurales no graves, sin embargo, hay que señalar que el 13% sí se encuentran estructuralmente o hidráulicamente colapsadas.

Material de alcantarillas														
	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Plástico		Otro		Totales	
Alcantarillas	4,915	76%	1,058	16%	20	0%	363	6%	42	1%	47	1%	6,445	100%



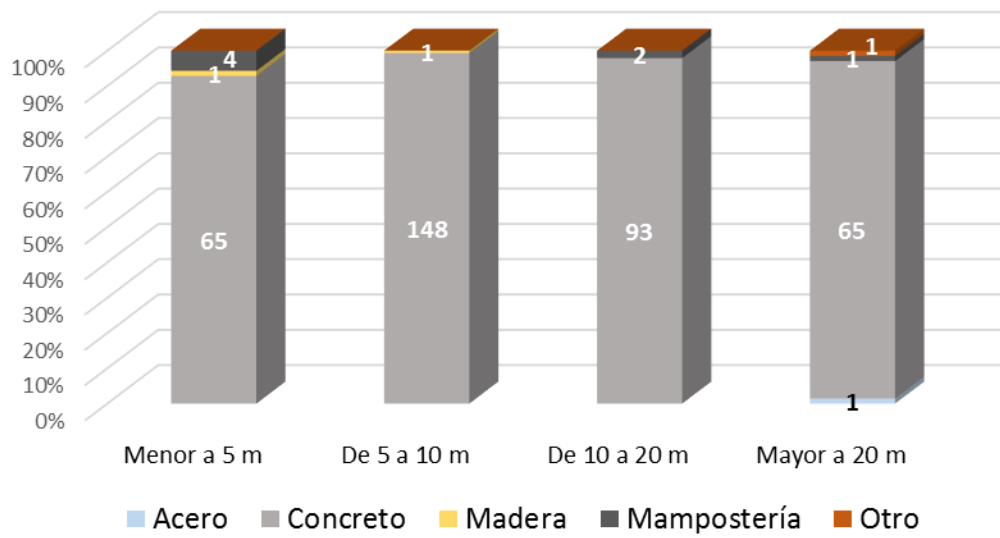
Estado de alcantarillas								
	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Alcantarillas	2,408	37%	3,215	50%	822	13%	6,445	100%



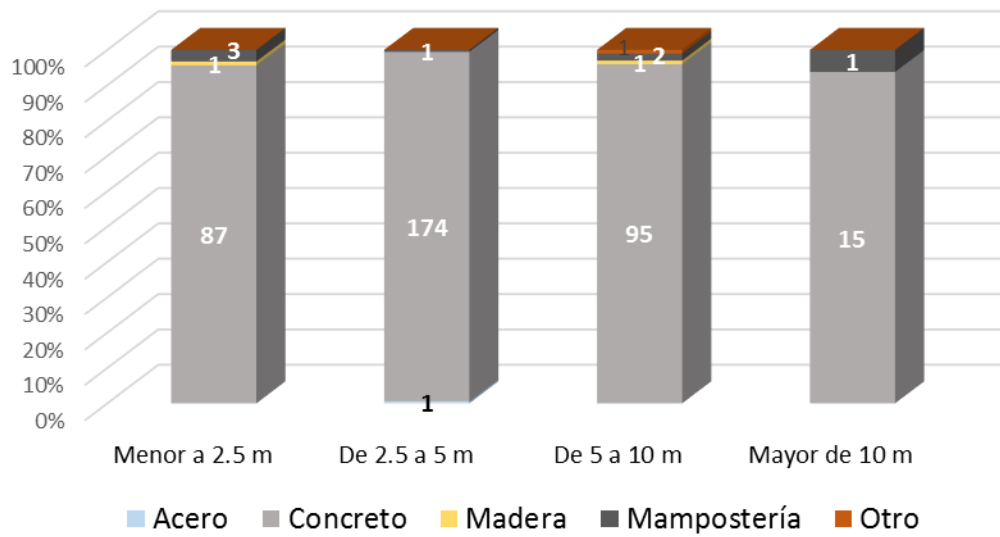
En la región mixteca la mayoría (39%) de puentes registrados tienen una longitud entre los 5 y los 10 m., sin embargo, el 18% son mayores a 20 m. de longitud. De igual manera, el 46% tienen un gálibo mayor a los 2.5 m. y menor a los 5 m., pero el 4% libran accidentes topográficos de más de 10 m. de profundidad. La mayoría (97%) de los puentes están contruidos en concreto. El 82% de los puentes vehiculares se encuentran en buen estado, sin problemas estructurales. Sin embargo, hay siete puentes mayores a 20 m. de longitud o dos de más de 10 m. de altura de su gálibo en malas condiciones estructurales, lo que significa potencialmente la interrupción permanente de comunicación a través de los caminos que habilitan.

Material según la longitud de puentes vehiculares												
Longitud	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro		Totales	
Menor a 5 m	0	0%	65	93%	1	1%	4	6%	0	0%	70	100%
De 5 a 10 m	0	0%	148	99%	1	1%	0	0%	0	0%	149	100%
De 10 a 20 m	0	0%	93	98%	0	0%	2	2%	0	0%	95	100%
Mayor a 20 m	1	1%	65	96%	0	0%	1	1%	1	1%	68	100%
Totales	1	0%	371	97%	2	1%	7	2%	1	0%	382	100%
Material según la altura de gálibo de puentes vehiculares												
Altura de gálibo	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro		Totales	
Menor a 2.5 m	0	0%	87	96%	1	1%	3	3%	0	0%	91	100%
De 2.5 a 5 m	1	1%	174	99%	0	0%	1	1%	0	0%	176	100%
De 5 a 10 m	0	0%	95	96%	1	1%	2	2%	1	1%	99	100%
Mayor de 10 m	0	0%	15	94%	0	0%	1	6%	0	0%	16	100%
Totales	1	0%	371	97%	2	1%	7	2%	1	0%	382	100%

Material según la longitud de puentes vehiculares

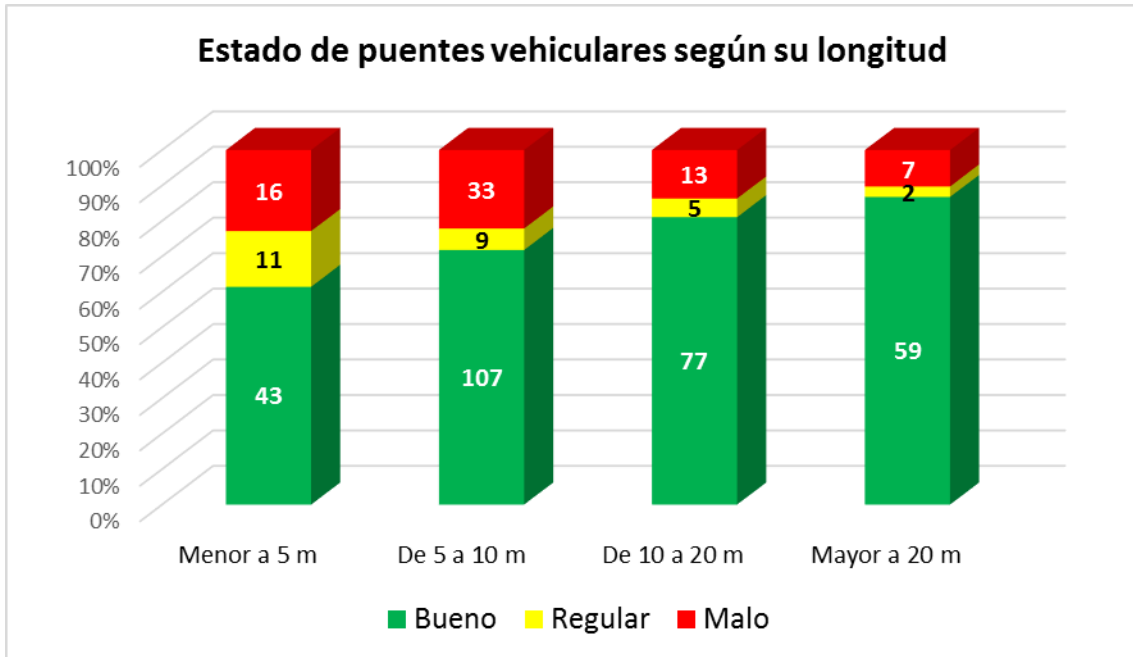


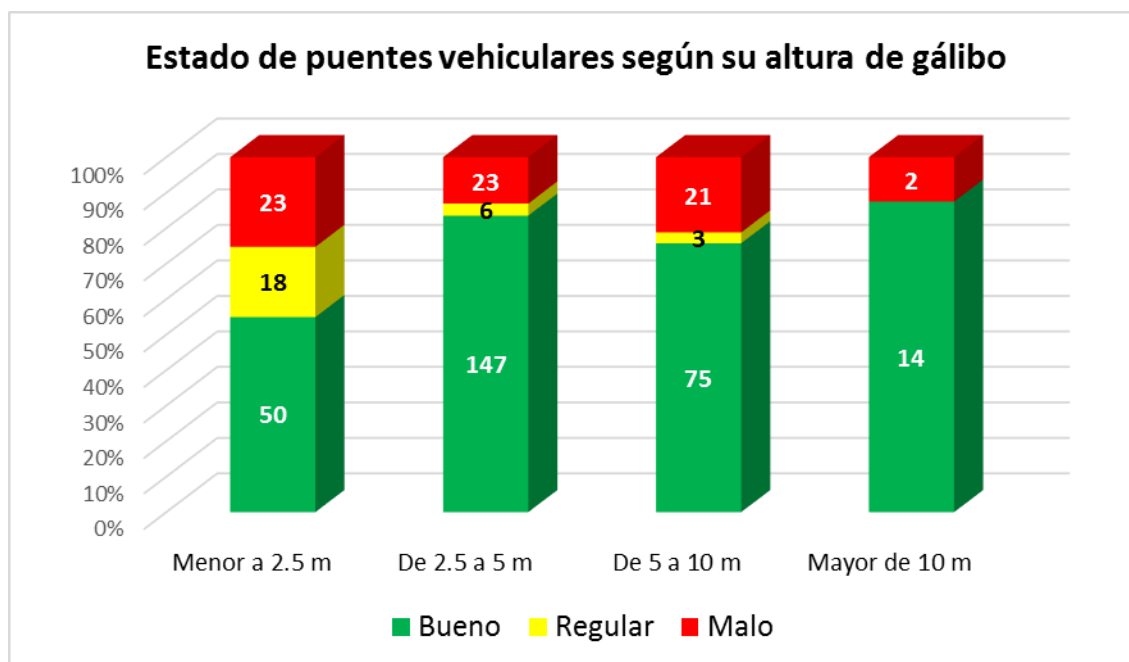
Material según la altura de gálibo de puentes vehiculares



Estado de puentes vehiculares según su longitud								
Longitud	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Menor a 5 m	43	61%	11	16%	16	23%	70	100%
De 5 a 10 m	107	72%	9	6%	33	22%	149	100%
De 10 a 20 m	77	81%	5	5%	13	14%	95	100%
Mayor a 20 m	59	87%	2	3%	7	10%	68	100%
Totales	286	75%	27	7%	69	18%	382	100%

Estado de puentes vehiculares según su altura de gálibo								
Altura de gálibo	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Menor a 2.5 m	50	55%	18	20%	23	25%	91	100%
De 2.5 a 5 m	147	84%	6	3%	23	13%	176	100%
De 5 a 10 m	75	76%	3	3%	21	21%	99	100%
Mayor de 10 m	14	88%	0	0%	2	13%	16	100%
Totales	286	75%	27	7%	69	18%	382	100%

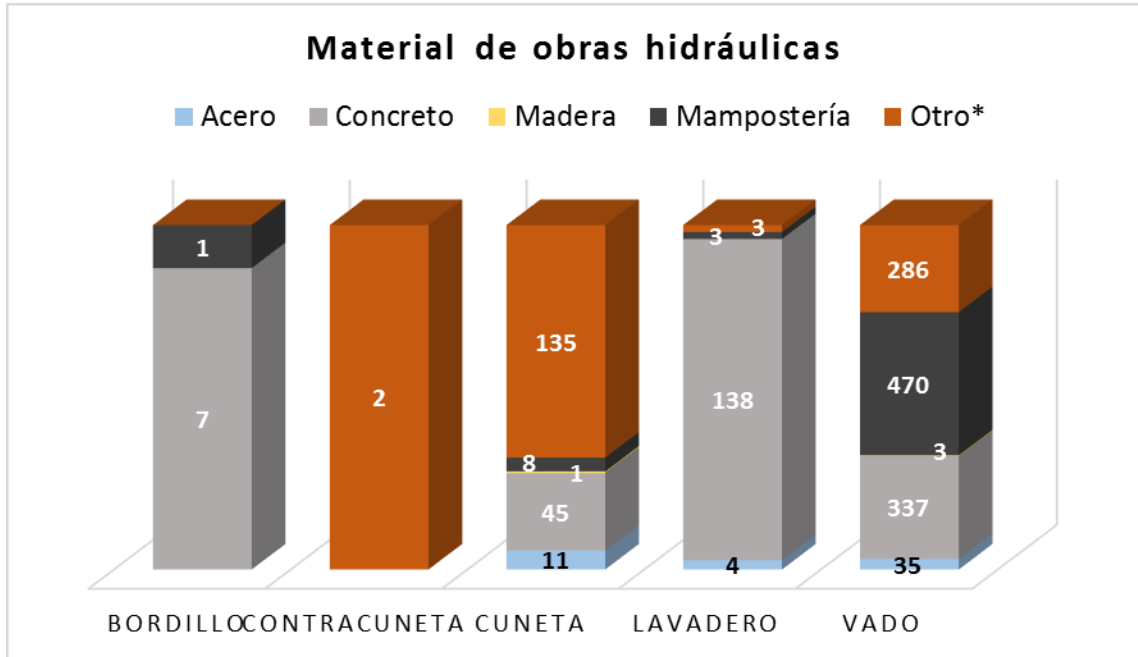




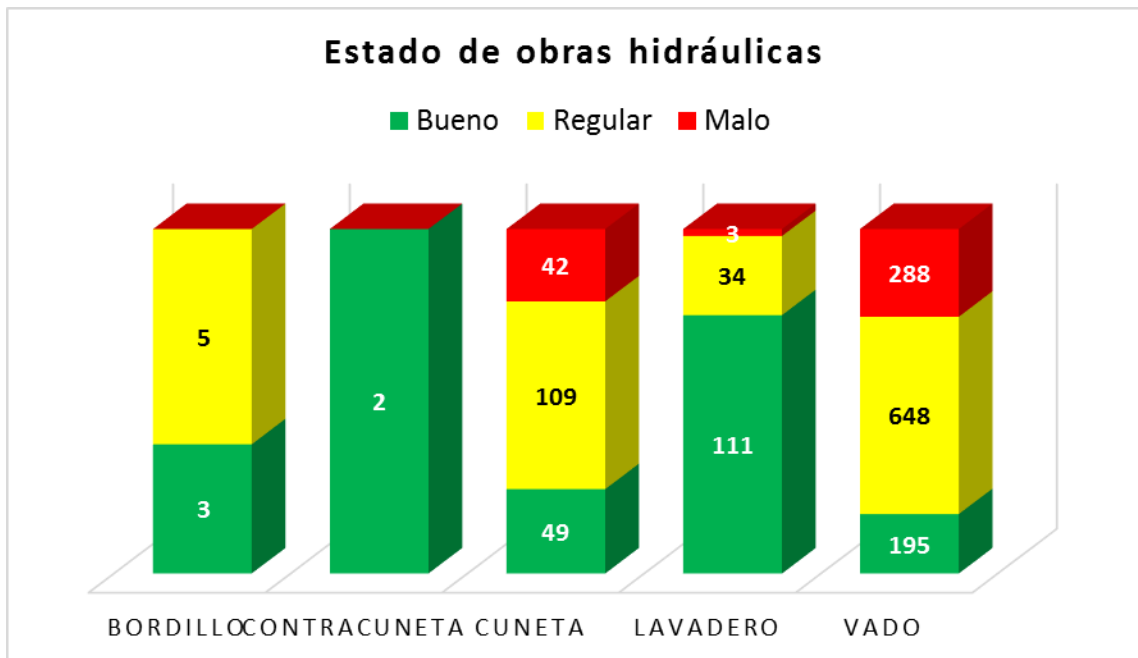
Separadas de las alcantarillas y puentes vehiculares por el motivo expuesto, los vados y cunetas son las obras de protección hidráulica con más presencia a través de los caminos rurales, con el 76% y el 13% respectivamente. En el caso de los vados en su mayoría están contruidos de mampostería (42%) y se encuentran en regular estado (57%), sin embargo, hay un 25% calificado en mal estado. Al igual que el 25% de los vados, la mayoría de las cunetas se encontraron labradas en el terreno natural sin recubrimiento alguno (68%) lo cual les vuelve muy vulnerables y requieren de mantenimiento después de lluvias torrenciales y temporadas de lluvia, por ende el 76% de ellas se encontró en regular o mal estado.

Material de obras hidráulicas												
	Acero		Concreto		Madera		Mampostería		Otro*		Totales	
Bordillo	0	0%	7	88%	0	0%	1	13%	0	0%	8	100%
Contracuneta	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
Cuneta	11	6%	45	23%	1	1%	8	4%	135	68%	200	100%
Lavadero	4	3%	138	93%	0	0%	3	2%	3	2%	148	100%
Vado	35	3%	337	30%	3	0%	470	42%	286	25%	1,131	100%
Totales	50	3%	527	35%	4	0%	482	32%	426	29%	1,489	100%

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



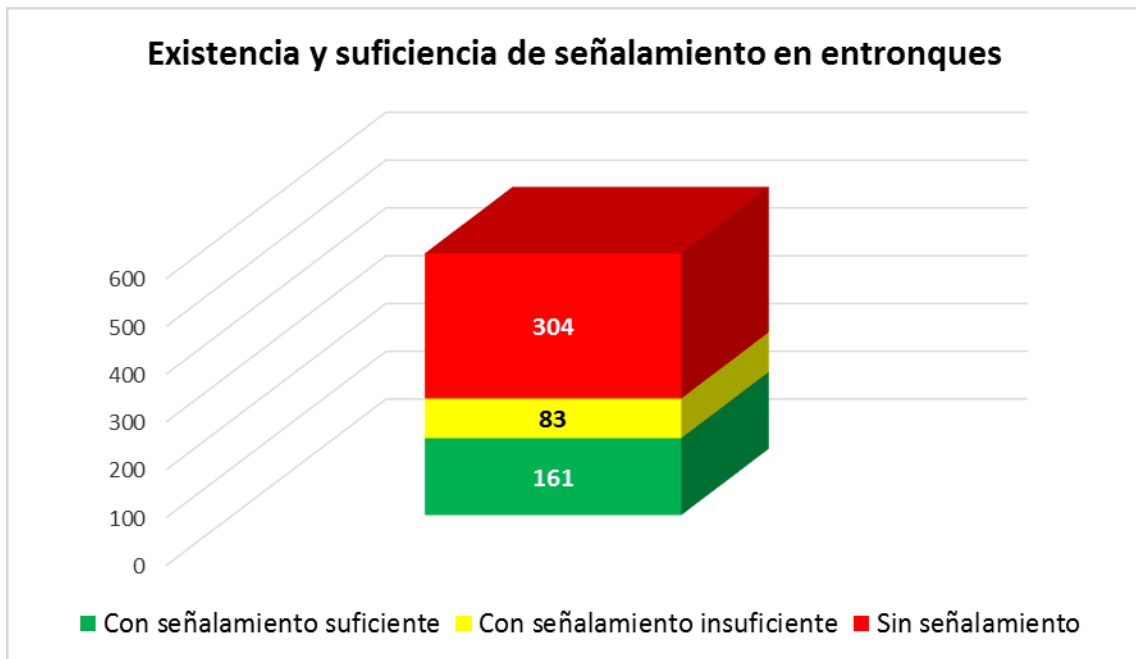
Estado de obras hidráulicas								
	Bueno		Regular		Malo		Totales	
Bordillo	3	38%	5	63%	0	0%	8	100%
Contracuneta	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
Cuneta	49	25%	109	55%	42	21%	200	100%
Lavadero	111	75%	34	23%	3	2%	148	100%
Vado	195	17%	648	57%	288	25%	1,131	100%
Totales	360	24%	796	53%	333	22%	1,489	100%



Sobre el Señalamiento en entronques.-

De los 548 entronques registrados en la región mixteca apenas el 45% cuenta con señalamiento, pero solo el 29% tiene el señalamiento suficiente para proporcionar la información necesaria para evitar extravíos del viajero. La mayoría del señalamiento es informativo (98%). Aun cuando el 48% se encontró en buenas condiciones, el 19% está en malas condiciones, lo que se traduce en alta vulnerabilidad debido a su fragilidad.

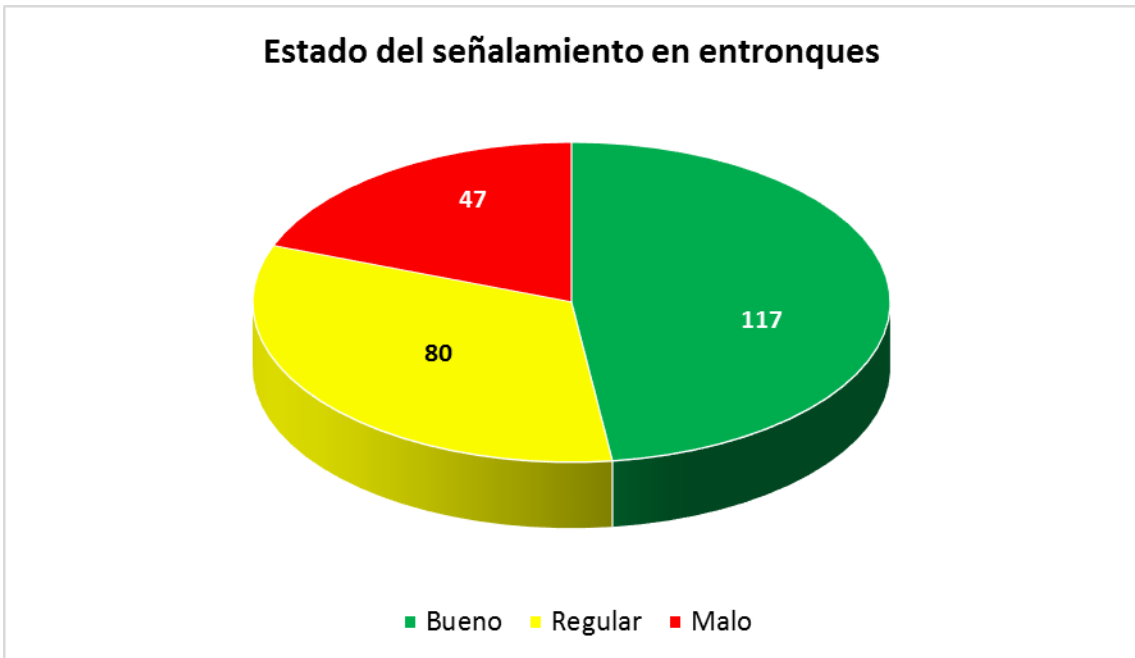
Existencia y suficiencia de señalamiento en entronques		
Con señalamiento suficiente	161	29%
Con señalamiento insuficiente	83	15%
Sin señalamiento	304	55%
Totales	548	100%



Tipología de señalamiento en entronques							
Preventivo		Informativo		Restrictivo		Totales	
1	0%	238	98%	5	2%	244	100%



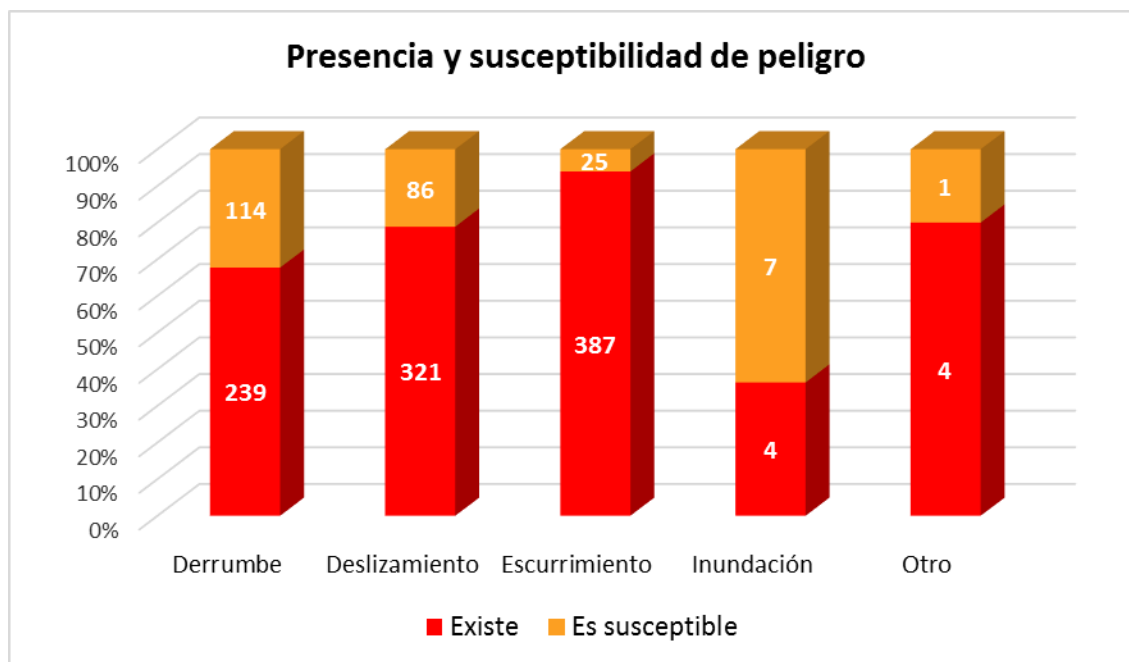
Estado del señalamiento en entronques							
Bueno		Regular		Malo		Totales	
117	48%	80	33%	47	19%	244	100%

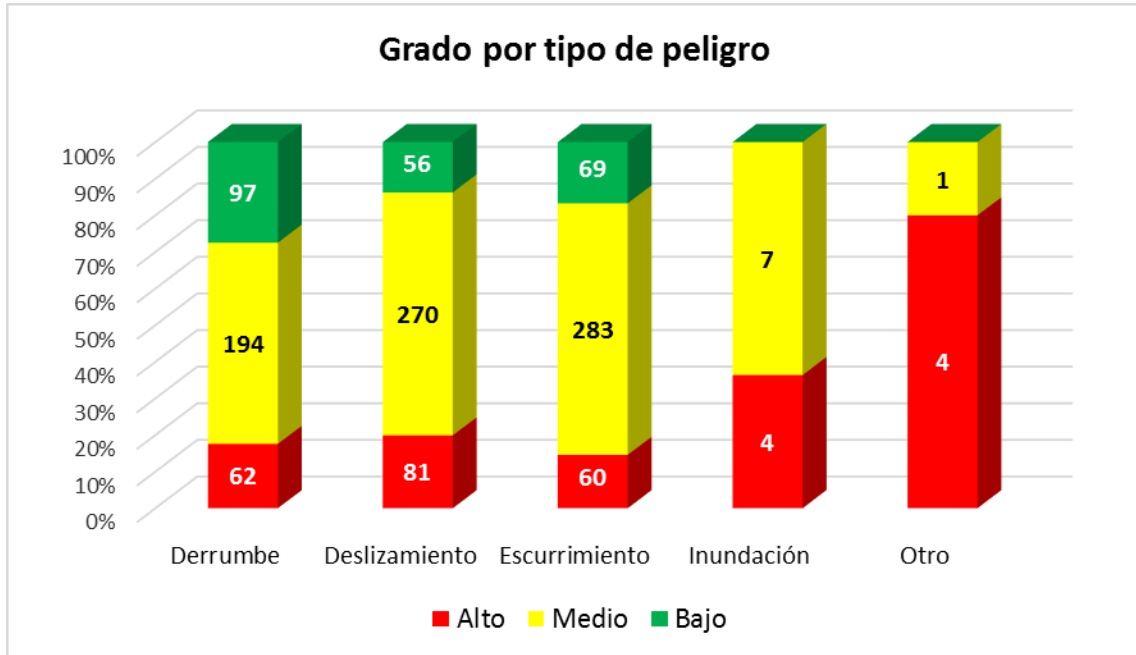


En cuanto a sitios con alguna clase de Peligro.-

Sobre los registros del tema de peligros a través de los caminos rurales, inicialmente cabe señalar que el 80% de ellos se identificó gracias a la presencia de vestigios y el 20% restante por las condiciones que sugerían su susceptibilidad. La mayoría de los peligros detectados son de origen geológico, destacando el Deslizamiento con 407 puntos registrados, seguido por el Derrumbe con 353 sitios registrados. En cuanto a los hidrometeorológicos, el Esguerrimiento es el peligro con mayor número de registros con 412 sitios detectados. La gran mayoría de los sitios identificados como peligrosos se calificaron con un grado de riesgo medio (64%), pero hay identificados 222 sitios con alto grado de peligro.

Tipo y grado de peligro														
	Alto		Medio		Bajo		Totales		Existe		Es susceptible		Totales	
Derrumbe	62	18%	194	55%	97	27%	353	100%	239	68%	114	32%	353	100%
Deslizamiento	81	20%	270	66%	56	14%	407	100%	321	79%	86	21%	407	100%
Esguerrimiento	60	15%	283	69%	69	17%	412	100%	387	94%	25	6%	412	100%
Inundación	4	36%	7	64%	0	0%	11	100%	4	36%	7	64%	11	100%
Otro	4	80%	1	20%	0	0%	5	100%	4	80%	1	20%	5	100%
Totales	211	18%	755	64%	222	19%	1188	100%	955	80%	233	20%	1188	100%

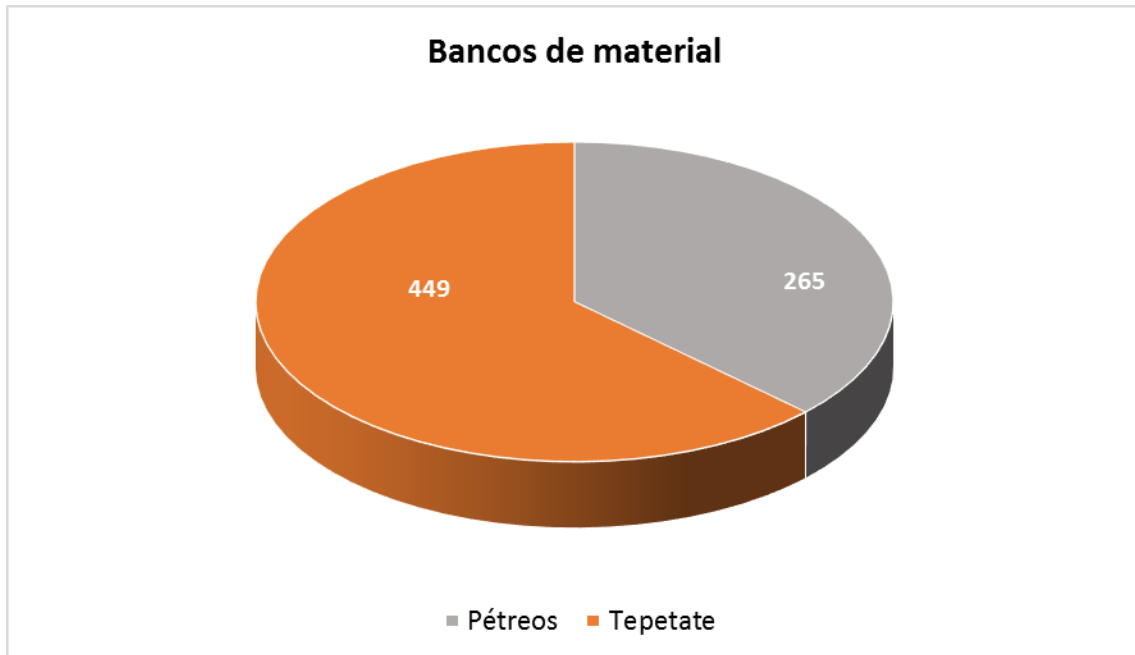




Respecto a la presencia de Bancos de material en caminos rurales.-

Finalmente, en cuanto al tema de Bancos de material, se registraron 714 sitios de los cuales el 63% son de suelo con aptitud para terracerías (Tepetate) y el resto de pétreos.

Bancos de material					
Pétreos		Tepetate		Totales	
265	37%	449	63%	714	100%



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

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

La accesibilidad puede ser definida como la habilidad para interactuar 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 (SEDESOL).

En cuanto al subsistema abasto.-

Las tiendas DICONSA distribuidas en la región de estudio, cubren a más del 97 % de la población sus necesidades de abasto dentro del rango de la norma (0 a 30 minutos de distancia). Estos datos nos dicen que su tiempo de desplazamiento es muy bueno, así como la población beneficiada casi alcanza el 100%.

Tiendas DICONSA				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	1,854	88.37	454,008	97.43
30 - 60	191	9.10	10,216	2.19
60 - 120	49	2.34	1,730	0.37
120 - 180	3	0.14	32	0.01
180 - 240	1	0.05	5	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Respecto al subsistema de administración pública.-

Los ministerios públicos tienen un rango de cobertura por norma de 60 minutos y en la región sólo se cubre el 36% de las localidades y el 38% de la población por lo que este elemento se le considera con cobertura deficiente. Los Centros Federales de Reinserción Social (Ceferesos) también se encuentran con una cobertura deficiente dentro del rango de norma (0 a 90 minutos de distancia) ya que solo cubre el 18% de las localidades y el 34% de la población de la Región. La cobertura proporcionada por los Módulos del SAT es mala, apenas el 34% de la población se encuentra en el rango de norma (de 0 a 60 minutos de distancia) y más del 60% de la población emplea de una a tres horas para contar con acceso al servicio.

Ministerios públicos					
Rango minutos	en	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60		770	36.70	178,416	38.29
60 - 120		1,009	48.09	249,232	53.48
120 - 180		276	13.16	35,889	7.70
180 - 240		39	1.86	2,378	0.51
240 - 300		4	0.19	76	0.02
Total		2,098	100.00	465,991	100.00

Centros Federales de Reinserción Social					
Rango en minutos		N° de localidades	% de localidades	Población	% de población
0 - 90		385	18.35	158,968	34.11
90 - 180		1,142	54.43	225,808	48.46
180 - 240		477	22.74	72,215	15.50
240 - 300		90	4.29	8,927	1.92
Más de 300		4	0.19	73	0.02
Total		2,098	100.00	465,991	100.00

Módulos SAT				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	212	10.10	120,403	25.84
60 - 120	662	31.55	131,422	28.20
120 - 180	737	35.13	149,653	32.11
180 - 240	408	19.45	56,368	12.10
240 - 300	76	3.62	8,110	1.74
Más de 300	3	0.14	35	0.01
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

En relación al subsistema de asistencia social.-

Las guarderías ofrecen muy baja cobertura a la población mixteca, apenas el 17% se encuentra dentro del rango de norma (0 a 30 minutos de distancia) siendo que más el 80% emplea de media hora a tres horas para acceder al servicio.

Guarderías				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	92	4.39	83,323	17.88
30 - 60	117	5.58	37,934	8.14
60 - 120	654	31.17	130,499	28.00
120 - 180	726	34.60	145,240	31.17
180 - 240	428	20.40	60,761	13.04
240 - 300	77	3.67	8,161	1.75
Más de 300	4	0.19	73	0.02
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Sobre el subsistema de comunicaciones.-

El elemento administración postal otorga una regular cobertura en desplazamiento a partir del rango de norma (0 a 45 minutos) ya que beneficia a solo el 64% de la población y a un 45% de las localidades. Las sucursales de correos que por norma deberán establecerse a menos de 15 minutos de distancia, sucede que solo el 3% de las localidades cubren este rango, y solo el 5% de la población se beneficia de este tiempo de desplazamiento.

Administración postal				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 45	950	45.28	298,433	64.04
45 - 120	989	47.14	151,872	32.59
120 - 180	132	6.29	15,035	3.23
180 - 240	25	1.19	645	0.14
240 - 300	2	0.10	6	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Sucursal de correos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 15	80	3.81	26,711	5.73
15 - 60	744	35.46	204,668	43.92
60 - 120	675	32.17	118,282	25.38
120 - 180	426	20.31	80,794	17.34
180 - 240	156	7.44	34,303	7.36
240 - 300	16	0.76	1,040	0.22
Más de 300	1	0.05	193	0.04
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

En cuanto al equipamiento para la cultura.-

En la región encontramos Museos Regionales que si bien su cobertura de servicio contempla todo el Estado se le ha aplicado un rango en tiempo de 4 horas obteniendo casi el 100 % de cobertura en la región. No así los museos locales, que su cobertura es regular en su tiempo de desplazamiento, el cual es de 60 minutos y que cubren un 56 % de localidades y un 61% de población.

Las bibliotecas cuentan con 15 minutos de distancia para cubrir su servicio según la Norma, ya que prácticamente se ve beneficiado el centro de población o localidades muy cercanas. En este análisis se encontró que casi el 40% de las localidades queda cubierto y favorece a un 62% de la población de la región.

Museos locales				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	1,195	56.96	288,045	61.81
60 - 120	588	28.03	114,848	24.65
120 - 180	252	12.01	51,195	10.99
180 - 240	60	2.86	11,558	2.48
240 - 300	2	0.10	152	0.03
Más de 300	1	0.05	193	0.04
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Museos regionales				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 240	2,090	99.62	465,383	99.87
240 - 300	8	0.38	608	0.13
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Bibliotecas				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de población
0 - 15	829	39.51	290,527	62.35
15 - 60	1,045	49.81	154,713	33.20
60 - 120	194	9.25	19,817	4.25
120 - 180	28	1.33	928	0.20
180 - 240	2	0.10	6	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Respecto al subsistema deportivo.-

El equipamiento para acceso al deporte se subdivide en elementos complementarios según la oferta de actividades que se encuentre al alcance de la población medida en este caso por un rango en minutos. En el caso de Unidades Deportivas el 36% de la población tiene acceso dentro del rango de norma (0 a 60 minutos), mientras que apenas el 5% lo tiene dentro del rango de norma (0 a 30 minutos) en Módulos deportivos, estos últimos su cobertura de servicio es solamente de carácter local; mientras que las unidades deportivas por ser equipamientos con

más infraestructura se prevé que la población llegue de otras localidades más lejanas, es decir emplearía hasta más de dos horas para acceder al servicio deportivo.

Unidades deportivas				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	461	21.97	169,012	36.27
60 - 120	794	37.85	170,479	36.58
120 - 180	629	29.98	101,797	21.85
180 - 240	191	9.10	23,106	4.96
240 - 300	22	1.05	1,582	0.34
Más de 300	1	0.05	15	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Módulos deportivos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	117	5.58	25,314	5.43
30 - 60	217	10.34	30,991	6.65
60 - 120	594	28.31	162,198	34.81
120 - 180	671	31.98	140,855	30.23
180 - 240	382	18.21	76,828	16.49
240 - 300	108	5.15	28,782	6.18
Más de 300	9	0.43	1,023	0.22
Total	2,098	100.00	465,991	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 norma⁵; en el caso de la capacitación para el trabajo, es mala ya que solo el 36% de la población tiene acceso dentro del rango de la norma (0 a 45 minutos) y poco más del 62% se encuentra dentro de un rango de 45 a 135 minutos de distancia, si bien este elemento forma parte del desarrollo y capacitación de la población en edad productiva, la accesibilidad que arroja el análisis es muy baja. La educación

⁵ 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.

para apoyo a personas con alguna discapacidad en la región tiene una regular accesibilidad conforme al tiempo de recorrido que marca la norma 0-60 minutos.

Educación básica				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	1,937	92.33	461,911	99.12
30 - 60	128	6.10	3,471	0.74
60 - 120	32	1.53	608	0.13
120 - 180	1	0.05	1	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Educación media superior				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 45	1,773	84.51	440,542	94.54
45 - 120	301	14.35	24,550	5.27
120 - 180	22	1.05	893	0.19
180 - 240	2	0.10	6	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Educación superior				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 240	2,087	99.48	465,539	99.90
240 - 300	11	0.52	452	0.10
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Capacitación para el trabajo				
------------------------------	--	--	--	--

Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	522	24.88	169,005	36.27
60 - 120	768	36.61	151,240	32.46
120 - 180	652	31.08	126,377	27.12
180 - 240	144	6.86	17,678	3.79
240 - 300	12	0.57	1,691	0.36
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Educación especial				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de población
0 - 60	1,307	62.30	343,969	73.82
60 - 120	617	29.41	99,956	21.45
120 - 180	143	6.82	20,965	4.50
180 - 240	29	1.38	903	0.19
240 - 300	2	0.10	198	0.04
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

En relación al subsistema recreativo.-

La distribución de parques urbanos ofrece una cobertura media a la accesibilidad, poco más del 63% de la población se encuentra dentro del rango de norma (0 a 60 minutos). Sin embargo, el tiempo excesivo mayor a una hora de recorrido que debe emplear el resto de la población para acceder al servicio resulta para casi el 35% de las localidades (1,130).

Parques urbanos				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	968	46.14	295,526	63.42

60 - 120	604	28.79	125,968	27.03
120 - 180	311	14.82	26,124	5.61
180 - 240	165	7.86	14,393	3.09
240 - 300	46	2.19	3,921	0.84
Más de 300	4	0.19	59	0.01
Total	2,098	100.00	465,991	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 Mixteca es buena, sólo en el caso del equipamiento de atención médica de primer nivel A se encuentra apenas por abajo del 90% de la población dentro del rango de norma (0 a 60 minutos), con porcentajes por arriba del 90% de la población dentro de los rangos de norma⁶.

Atención médica de primer nivel A				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	1,385	66.02	371,724	79.77
60 - 120	562	26.79	79,077	16.97
120 - 180	126	6.01	14,622	3.14
180 - 240	24	1.14	563	0.12
240 - 300	1	0.05	5	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

⁶ 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 B				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 60	2,010	95.81	462,000	99.14
60 - 120	81	3.86	3,588	0.77
120 - 180	5	0.24	397	0.09
180 - 240	2	0.10	6	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Atención médica segundo nivel				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 120	1,950	92.95	452,490	97.10
120 - 180	123	5.86	12,940	2.78
180 - 240	23	1.10	555	0.12
240 - 300	2	0.10	6	0.00
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

Atención médica de tercer nivel				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 300	2,095	99.86	465,956	99.99
300 - 360	3	0.14	35	0.01
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

En cuanto al subsistema de servicios urbanos.-

Casi el 64% de la población tiene acceso a gasolineras conforme al rango de norma (0 a 30 minutos). Sin embargo, cabe mencionar que el resto de la población que habita dentro de 1141 localidades de la región tiene que emplear más de 30 minutos de recorrido para acceder a compra de combustible.

Gasolineras				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 30	957	45.61	301,309	64.66
30 - 60	638	30.41	103,649	22.24
60 - 120	380	18.11	48,880	10.49
120 - 180	105	5.00	11,708	2.51
180 - 240	18	0.86	445	0.10
Total	2,098	100.00	465,991	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 71% de la población cuenta con acceso dentro del rango de tiempo según norma (0 a 45 minutos).

Estaciones de autobús				
Rango en minutos	N° de localidades	% de localidades	Población	% de Población
0 - 45	1,169	55.72	332,918	71.44
45 - 120	790	37.65	118,122	25.35
120 - 180	118	5.62	14,232	3.05
180 - 240	21	1.00	719	0.15
Total	2,098	100.00	465,991	100.00

En relación con la conectividad de la red de enlaces carreteros.-

Formulado como un concepto de teoría del desarrollo de las naciones (CEPAL, 2006), la Conectividad se entiende como la cualidad territorial de la red estructural que permite el tránsito de bienes, servicios, información y personas. La red carretera y de caminos rurales

dentro de la región constituye parte sustantiva de la infraestructura de soporte de la conectividad entre las localidades, que se conoce como red de enlaces carreteros.

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

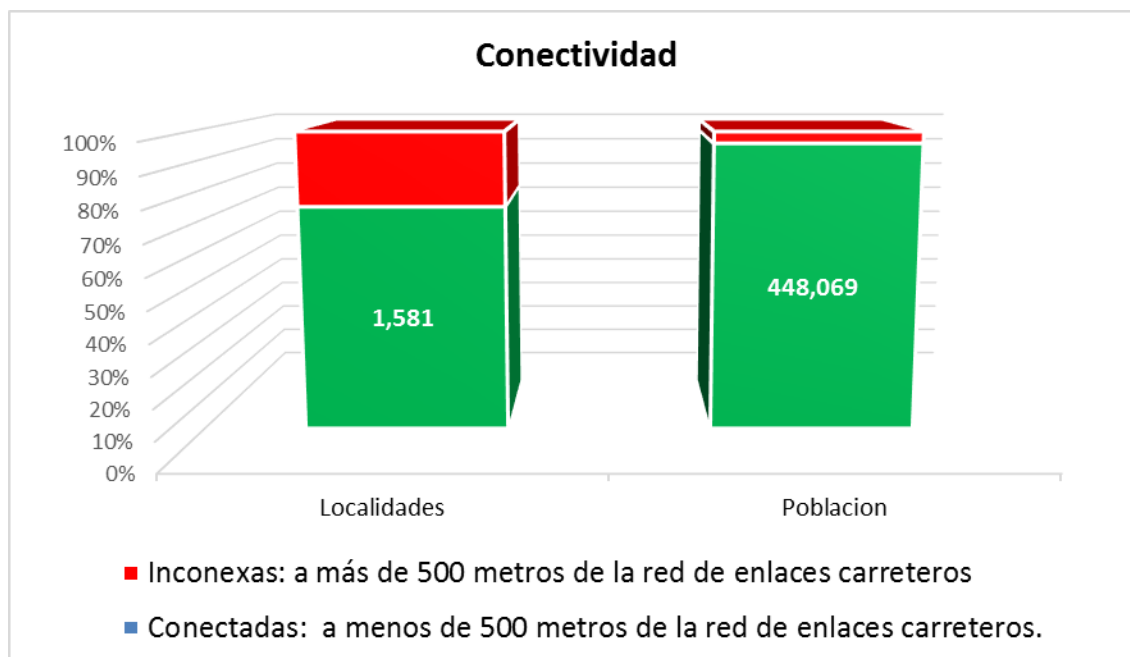
Para contender con la dispersión demográfica del estado de Oaxaca se determinó un criterio de discernimiento de rango – tamaño de localidades rurales con población mayor de 100 habitantes, que permitió incluir la cobertura de conectividad a casi el 98% de la población aun cuando se discriminó a todas 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 1,581 localidades conectadas con el sistema de enlaces carreteros, quedando inconexas el 25% del total de localidades. La población servida en su necesidad de conectividad dentro de la región del Mixteca es de 448,069 habitantes⁷, quedando excluidas apenas el 3.8%.

Conectividad	Localidades	%	Población	%
Conectadas: a menos de 500 metros de la red de enlaces carreteros.	1,581	75.4	448,069	96.2
Inconexas: a más de 500 metros de la red de enlaces carreteros	517	24.6	17,922	3.8
Totales	2,098	100.0	465,991	100.0

⁷ Conforme a la población censada por INEGI en su Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.



3.3. Balance

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

- Aun con la problemática sociopolítica de la región que incidió sobre el acceso a zonas de la región para el trabajo de campo se obtuvieron registros de kilometraje de caminos rurales apenas por debajo de la cantidad estimada inicialmente, dicho decremento es del 1.5% en términos reales.
- El periodo de ejecución fue más corto del estimado inicialmente, ocupó apenas el 90% del tiempo previsto para realizar los trabajos de campo de la región Mixteca.
- El rendimiento diario de levantamiento de caminos rurales fue de 154 km, es decir, 19.3 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 Mixteca:

- De acuerdo a las condiciones de la red de enlaces carreteros y a la distribución territorial de equipamiento para los subsistemas de Abasto, Educación y Salud, los niveles de accesibilidad son buenos (>90%). En el caso de los subsistemas de, Comunicaciones, Cultura, Recreación, Transporte y Servicios urbanos, los niveles de accesibilidad se consideran regulares (60 al 90%). Solo para el subsistema de Administración pública, Deporte y Asistencia social, se considera que el nivel de accesibilidad ofrecido a la población es malo (<60%).
- Los resultados del análisis de conectividad indican que la red de enlaces carreteros tiene buena cobertura, 72% de las localidades rurales o el 98% de la población.

4. Conclusiones

Sobre el trabajo de campo:

1. El modelo de trabajo resultó ser adecuado y generó un balance positivo de resultados al término del periodo en la región Mixteca. Cabe destacarse que los ajustes del universo de trabajo representaron un decremento del 1.5% del kilometraje inicialmente estimado, ocupándose sólo el 90% del tiempo programado, y con un error menor al 2% de control de certidumbre.
2. La coordinación con la Coordinación General del 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 los análisis del estado del camino, accesibilidad a servicios y equipamiento, y conectividad:

4. Primeramente es significativo que la mayoría de los caminos rurales son vulnerables a daños por erosión ya que tan solo el 5% de ellos son revestidos. Actualmente, el 89% de ellos se encuentra en condiciones de servicio aceptables (Buenas – regulares).
5. Los caminos rurales también son vulnerables por el estado de las obras de protección hidráulica, que en su mayoría (75%) presentan cierto grado de disminución en su capacidad hidráulica o daños estructurales. Cabe señalar que hay siete puentes que por sus malas condiciones potencialmente pueden interrumpir la continuidad de comunicación de los caminos rurales y que los recursos necesarios para su rehabilitación pueden ser onerosos.
6. Aun cuando la mayoría (54%) de las obras de protección no presentan deficiencia funcional alguna por su estado físico, debemos considerar que la mayoría de los peligros (82%) se evalúan en un grado medio o alto, por lo que la vulnerabilidad de los caminos rurales también aumenta en los tramos en donde se conjuntan ambas circunstancias.
7. La presencia de servicios de apoyo y bancos de material no incide de manera significativa en el nivel de servicio de los caminos rurales. Sin embargo, la inexistencia e insuficiencia

de señalamiento en el 70% de los entronques si condiciona negativamente el servicio de los caminos rurales generando incertidumbre y extravío de los viajeros.

8. La red de enlaces carreteros y la distribución espacial del equipamiento de servicios en los subsistemas de Abasto, Educación y Salud, 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 Comunicaciones, Cultura, Transporte, Recreación y Servicios urbanos, los niveles de accesibilidad resultantes se consideran regulares (60 al 90%). Solo para el equipamiento del subsistema de Asistencia social, Deporte y Administración pública, se considera que el nivel de accesibilidad ofrecido a la población es malo (<60%).
9. La conectividad provista por la red de enlaces carreteros en la región Mixteca es buena, cubre al 96% de la población o al 75% de las localidades.

TERCERA PARTE

PROPUESTAS DE MEJORA A LA RED DE ENLACES TERRESTRES DE LA REGIÓN MIXTECA

Una vez conocidas las condiciones de la red de caminos rurales y hechos los análisis de conectividad y accesibilidad de la red de enlaces carreteros en la región Mixteca de Oaxaca, cabe realizar las recomendaciones y propuestas de mejora a la red de enlaces terrestres. Éstas se orientan a mejorar las condiciones funcionales de la red en torno a los objetivos de conectividad y accesibilidad de la red como estrategia de planeación.

Por otra parte, las mejoras a la infraestructura de la red de enlaces terrestres de la región consideran en la cantidad de población servida por las acciones recomendadas. De esta manera se contará con un indicador que permita evaluar el impacto social de las propuestas en futuros estudios prospectivos, de viabilidad y factibilidad.

Al tratarse de un sistema de enlaces carreteros conformada por la red de carreteras y de caminos rurales, su conectividad y accesibilidad resulta de las condiciones en las que cada uno de sus elementos se encuentra pero también en las que se articulan e integran en la red.

Como se mencionó en el diagnóstico de las condiciones del camino, las obras hidráulicas y las obras civiles de protección son estratégicas para la funcionalidad del camino. Los puentes vehiculares salvan accidentes topográficos; las alcantarillas, vados, cunetas y vados salvaguardan la integridad del camino al protegerlo de la erosión ocasionada por escurrimientos; las barreras, muros, parapetos, etc., protegen a los usuarios de los caminos de accidentes. De igual manera, el señalamiento en entronques es importante para la funcionalidad de la red de enlaces.

Así, las propuestas presentadas en este capítulo se estructuran y responden estratégicamente a solventar la problemática descrita en el diagnóstico elaborado a partir del estudio de campo y los análisis antes mencionados. Como en toda obra de infraestructura, las acciones de mejora se organizan en tres categorías:

1. Ampliación de infraestructura
2. Mantenimiento preventivo
3. Mantenimiento correctivo

Sobre la Ampliación de infraestructura:

Debido al alto costo de las obras de construcción de caminos, aun para brechas y terracerías, la ampliación de tramos representa elevados montos de inversión para los municipios o entidades estatales y federales disminuyendo considerablemente sus probabilidades de viabilidad financiera. Es por ello que resulta importante evaluar el costo – beneficio de la obra respecto a la cantidad de localidades y población beneficiada. En el caso de la región mixteca, su orografía accidentada genera trazos más sinuosos con pendientes más pronunciadas, así como una mayor cantidad de obras de protección requeridas para arroparlo.

La ampliación de infraestructura se subdivide en dos categorías: Señalamiento en entronques y Nuevos tramos de caminos rurales. Los criterios básicos para realizar ampliaciones de esta infraestructura son:

1. Señalamiento de entronques: Se identificaron todos los entronques dentro de la región Mixteca en los que o bien no existía señalamiento o bien el existente resulta insuficiente para proporcionar la información adecuada para orientar al usuario; deberá planificarse el programa de señalamiento en entronques en el que se incluyan todos estos.
 - a. Se deberán realizar los proyectos específicos de señalamiento de cada entronque respondiendo a las necesidades de información direccional requeridas para orientar eficazmente al usuario.
 - b. Todas las señales, letreros, postes, montajes y demás elementos del señalamiento deberán cumplir con las especificaciones técnicas de materiales, colores, calibres, ubicación, orientación, tipología, etcétera, conforme a la norma oficial mexicana y al Manual de Dispositivos de Control de Tránsito en Calles y Carreteras, S.C.T.
 - c. Se deberán generar y ejecutar los programas de actualización y mantenimiento preventivo y correctivo del señalamiento de entronques con el propósito de mantener el nivel de servicio en la red de enlaces terrestres.
2. Nuevos tramos de caminos rurales: De acuerdo al análisis de accesibilidad se identificaron cinco localidades mayores a 100 habitantes que se encontraron inconexas a la red de enlaces carreteros de la región Mixteca; la población total que habita dichas localidades es de 726 habitantes, de acuerdo al Censo de Población INEGI 2010. Se realizaron las propuestas de trazo para el camino rural de acceso a dichas localidades considerando la configuración topográfica, la existencia de senderos y veredas, y la distribución de parcelas, lotes o zonas boscosas, que generaron un total de 22.1 km de caminos rurales necesarios para conectar a las cinco localidades.
 - a. Se deberán generar los estudios y proyectos específicos para cada camino rural de acceso tomando en consideración la rectificación del trazo conforme a las condiciones específicas de cada tramo, así como todas las especificaciones técnicas de trazo geométrico, mecánica de suelos y obras de protección, conforme a las normas

mexicanas⁸ y al Manual de Proyecto Geométrico de Carreteras S.C.T. Debido al escaso número de pobladores beneficiarios de los caminos rurales requeridos, se recomiendan que se tomen en cuenta las características de diseño siguientes:

- i. Ancho de calzada de un carril de 3.05 m de ancho con franjas de acotamiento a los lados de 50 cm. cada una.
 - ii. Bahías de rebase a cada 500 m. o menos, constituidas por un carril adicional de 3.05 m de ancho y una longitud mínima de 20 m.
 - iii. Terracería conformada con material de banco compactado en capas de 20 cm de espesor al 95 % mínimo de su PVSM desplantada sobre material sano, compacto al 90 % mínimo de su PVSM.
 - iv. Velocidad de proyecto de 30 km/hr.
 - v. Vehículo de proyecto DE-610
- b. Se deberán proyectar y construir todas las obras de protección, hidráulicas y civiles, requeridas para arropar y salvaguardar la integridad del camino, conforme a la normatividad aplicable y a los resultados de los estudios geotécnicos e hidrológicos correspondientes.
- c. A partir de la construcción de los tramos de caminos rurales se deberán generar y ejecutar los programas mantenimiento preventivo y correctivo de la estructura del camino así como de las obras de protección con el propósito de mantener el nivel de servicio en la red de enlaces terrestres.

Sobre el mantenimiento preventivo y correctivo:

Como se observó durante el trabajo de recorridos de campo las condiciones de la mayoría de los caminos y de sus obras de protección era regular. Es decir, se encuentran en condiciones vulnerables para cumplir eficientemente sus funciones. El nivel de vulnerabilidad es cambiante en relación a la oportunidad de aplicación de acciones preventivas y correctivas que eviten un deterioro mayor y su eventual colapso funcional o estructural. Sin embargo, no son pocos los kilómetros u obras que ya se encuentran en un estado funcional colapsado que incrementan la vulnerabilidad integral del tramo del camino rural y que eventualmente pueden interrumpir el tránsito de vehículos o personas a través de él.

Los atributos levantados de las condiciones de los caminos tuvieron asignados campos que sirven como indicadores de su calidad funcional y estructural; recordemos que la calificación “regular” cualifica aquellos atributos que presentan cierto grado de alteración sin que llegue a colapsar su funcionamiento o su estructura, en cambio la calificación “mala” significa que la condición de la obra se ha colapsado o bien que era disfuncional en el momento de su registro.

⁸ N.PRY.CAR.1.01.006/07, N.PRY.CAR.1.02.03 (2003), V.CMT.1.01/02 (2002), V.CMT.1.02/02 (2002), V.CMT.1.03/02 (2002) y demás aplicables.

Como respuesta estratégica para la mejora de las condiciones no óptimas de los caminos rurales y de sus obras de protección se recomienda la formulación y ejecución de programas permanentes de mantenimiento preventivo y correctivo, bajo las recomendaciones siguientes:

1. Mantenimiento preventivo:

- i. Para tramos de caminos rurales: En tramos donde la superficie de rodamiento se encuentra deteriorada se deberá reconstituir la estructura del cuerpo de terracerías en capas de 20 cm de espesor compactadas al 90% mínimo de su PVSM y de la capa de subrasante constituida en capa compactada al 95% mínimo de su PVSM, conforme a las especificaciones de mecánica de suelos de las normas mexicanas⁹.
- ii. Para obras de protección hidráulica: En las diversas obras hidráulicas de protección se deberá remozar los elementos estructurales y la capacidad hidráulica de conducción, mediante acciones de limpieza y desasolve del área hidráulica de la boca, conducto y salida. Estas acciones deben programarse de manera permanente a través de la vida útil de las obras de protección después de las temporadas de lluvia.
- iii. Para obras civiles de protección: En las diversas obras civiles de protección se deberán remozar los elementos de desplante, empotramiento e integridad estructurales. Estas acciones deben programarse de manera permanente a través de la vida útil de las obras de protección.
- iv. Para puentes vehiculares: En los puentes vehiculares se deberá retirar material de arrastre asolvado y flora riparia que se encuentre en las obras hidráulicas, el desplante de la subestructura y de la superficie de rodamiento. Estas acciones deben programarse de manera permanente a través de la vida útil del puente vehicular.

2. Mantenimiento correctivo:

- i. Para tramos de caminos rurales: Además de la reconstitución de la superficie de rodamiento del programa de mantenimiento preventivo, son deseables dos mejoras eventuales en los tramos de caminos rurales:
 - a). Mejoramiento del diseño geométrico del camino: Además de la ampliación del ancho de calzada se deberán buscar las mejoras en el trazo horizontal, el perfil longitudinal y las secciones transversales que mejoren el nivel de servicio del camino. Inicialmente se deberán ampliar a dos carriles de circulación de 3.05 m de ancho cada uno y franjas de acotamiento de 50 cm cada una.
 - b). El mejoramiento de la constitución de la estructura del cuerpo de terracerías y de la estructura de pavimento. Es decir, que eventualmente

⁹ *Ibidem.*

conforme sea justificado por el tránsito vehicular y la población beneficiada se deberá realizar la sustitución de la superficie de rodamiento del terreno natural por terracería, y en su momento ésta por revestimiento y éste por pavimento.

- ii. Para obras de protección hidráulica: En las diversas obras hidráulicas de protección se deberá reconstituir la estabilidad estructural de sus diversos elementos. Así mismo se reconstituirá su capacidad hidráulica de conducción, mediante acciones de perfilamiento y desasolve del área hidráulica de la boca, conducto y salida. Estas acciones deben programarse de manera permanente a través de la vida útil de las obras de protección después de las temporadas de lluvia.
- iii. Para obras civiles de protección: En las diversas obras civiles de protección se deberá reconstituir la estabilidad estructural de sus diversos elementos. Se deberá verificar y corregir la estabilidad de su desplante, su empotramiento e integridad estructural. Estas acciones deben programarse de manera permanente a través de la vida útil de las obras de protección.
- iv. Para puentes vehiculares: En los puentes vehiculares se deberá reconstituir la estabilidad estructural de sus diversos elementos. Se deberá verificar y corregir la estabilidad de su desplante, su empotramiento e integridad estructural. De igual manera, deberán realizarse obras de reconstitución de la superficie de rodamiento en la superestructura del puente. Estas acciones deben programarse de manera permanente a través de la vida útil del puente vehicular.

Cabe señalar que en ningún caso deberán aceptarse especificaciones en materiales o diseño que disminuyan o no impliquen una mejora significativa a las condiciones actuales al estado de los caminos rurales, las obras de protección y puentes vehiculares que les constituyen.

Universo de mejoras propuestas:

El diagnóstico de las condiciones de los caminos rurales ofrece la identificación y ubicación puntual de los tramos y obras de protección, civiles e hidráulicas, objeto de las acciones de mejora propuestas.

En cuanto a las acciones de mejora a los tramos de caminos rurales, la tabla siguiente muestra el kilometraje y la población beneficiada.

Resumen de propuestas de mejoramiento	km	Población
Caminos rurales para mantenimiento preventivo	1,904.6	56,981
Caminos rurales para mantenimiento correctivo	335.5	56,981
Ampliación de red de caminos rurales	22.1	726

Un desglose preciso de los estados por ancho y tipo de camino de este universo de mejoras propuestas se muestra en la tabla siguiente:

Estado por ancho y tipo de camino (kms)	
Brecha con más de un carril en mal estado	4.0
Brecha con más de un carril en regular estado	18.6
Brecha de un carril en mal estado	130.7
Brecha de un carril en regular estado	280.9
Terracería con más de un carril en mal estado	8.8
Terracería con más de un carril en regular estado	459.4
Terracería con un carril en mal estado	186.9
Terracería con un carril en regular estado	1,066.2
Revestido con más de un carril en mal estado	5.1
Revestido con más de un carril en regular estado	76.3
Revestido con un carril en mal estado	0.0
Revestido con un carril en regular estado	3.3
Kilometraje total	2,240.1

En el caso de obras de protección, se identificó y ubicaron las obras de protección, hidráulicas y civiles, así como los puentes vehiculares que requieren de intervención mediante acciones de mantenimiento preventivo o correctivo.

La tabla siguiente muestra el resumen de obras de protección y puentes vehiculares que son objeto de la propuesta de acciones de mantenimiento preventivo y correctivo descritos:

Resumen de mejoras en obras civiles, hidráulicas y puentes vehiculares	
Obras hidráulicas que necesitan mantenimiento preventivo	4,011
Obras hidráulicas que necesitan mantenimiento correctivo	1,155
Obras civiles que necesitan mantenimiento preventivo	137
Obras civiles que necesitan mantenimiento correctivo	36
Puentes vehiculares que necesitan mantenimiento preventivo	27
Puentes vehiculares que necesitan mantenimiento correctivo	69

El desglose de la cantidad de obras de protección, hidráulicas y civiles, así como de puentes vehiculares que por su tipo y estado requieren de acciones de mantenimiento preventivo o correctivo se muestran en las tablas siguientes:

Estado de obras hidráulicas de protección	
Alcantarillas en mal estado	823
Alcantarillas en regular estado	3,215
Bordillos en regular estado	5
Cunetas en mal estado	42
Cunetas en regular estado	109
Lavaderos en mal estado	3
Lavaderos en regular estado	34
Vados en mal estado	287
Vados en regular estado	648
Total de obras hidráulicas	5,166

Estado de obras civiles de protección	
Barreras en mal estado	2
Barreras en regular estado	15
Gaviones en regular estado	4
Muros en mal estado	34
Muros en regular estado	115
Vallas en regular estado	3
Total de obras civiles	173

Estado de puentes vehiculares	
Puentes vehiculares en mal estado	69
Puentes vehiculares en regular estado	27
Total de puentes vehiculares	96

Como parte integral de este estudio, con la misma fuente de información y apoyándose en el SIG conformado se elaboraron mapas de las propuestas de mejora a la red de enlaces carreteros que muestran los tramos, obras de protección, hidráulicas y civiles, y puentes vehiculares que las integran. Esos mapas forman parte integral del anexo cartográfico del estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Beitone Alain, et alii (2001), Dictionnaire des sciences économiques, Armand Colin, Paris.
Bénard, Jean (1990), Planification, en Xavier Greffe et alii, Encyclopedie Economique, Chapitre 31. Económica, Paris.

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>

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

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.

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

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

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

Petricioli, Gustavo (1988), Economía mixta, en Aurelio Montemayor et alii, México 75 años de Revolución, Desarrollo Económico II, FCE.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-2004

Plan Nacional de Desarrollo 1994 a 2000, 2001 a 2006, 2007 a 2012, 2013 a 2018.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, <http://legismex.mty.itesm.mx/progs/p-feder.pdf>

Romero T. José Antonio (2014), Grandes Problemas, El Colegio de México, UNAM.

Salinas de Gortari Carlos, (2000) México: un paso difícil a la modernidad, Plaza Janés.

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

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

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

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

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

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 Roo, Tamaulipas y Veracruz. Secretaría de la Presidencia, 28/01/1975.

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

Gobierno 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.

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/>

Narváez L., Alfonso (s/d). Los Comités de Planeación del Desarrollo, Estatales y Municipales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Recuperado el 26/11/2015 en la dirección electrónica: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr38.pdf

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.

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.

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>

Agenda estratégica para el desarrollo de la ciencia tecnología y la innovación en el estado de Oaxaca. Conacyt y Gobierno del estado de Oaxaca 2011

Antología de la Planeación de México 1917-1985 (1985). Primera edición, México, D.F. tomo 17 COPLADE. 2010. Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 (<http://www.coplade.oaxaca.gob.mx>) Oaxaca.

El Imparcial. 1970. Hemeroteca del estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1971. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1972. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1973. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1974. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El imparcial. 1974. I Informe de gobierno del Lic. Manuel Zárate Aquino. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico

El Imparcial. 1975. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1981. I Informe de Gobierno del Lic. Pedro Vásquez Colmenares. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1982. II Informe de Gobierno del Lic. Pedro Vásquez Colmenares. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1983. III Informe de Gobierno del Lic. Pedro Vásquez Colmenares. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1984. IV Informe de Gobierno del Lic. Pedro Vásquez Colmenares. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

El Imparcial. 1985. V Informe de Gobierno del Lic. Pedro Vásquez Colmenares. Hemeroteca del Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Periódico.

Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, Oaxaca.

Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004. Poder Ejecutivo, Oaxaca.
Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016

Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo Sustentable de Oaxaca 2004-2010
Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo Oaxaca 1986-1992.

http://www.ielsed.com/text/estados/oax_plan.pdf

<http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/pdf/03/Mixteca.pdf> consultado
07 de febrero de 2014

Informe de Ejecución, Programa de acción Inmediata. Diódoro Carrasco Altamirano (1997-1998)

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. Enciclopedia de los Municipios de México

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/index.html>

Jorge L. Tamayo (1950). Geografía de Oaxaca Ediciones de El Nacional México 136 págs.

LEY DE PLANEACION DEL ESTADO DE OAXACA. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el sábado 17 de agosto de 1985. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del 25 de septiembre de 2004. <http://www.oaxaca.gob.mx/lxi/info/legislacion/054.pdf>

LEY DE PLANIFICACION Y URBANIZACION DEL ESTADO DE OAXACA

<http://www.congresoaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/053.pdf>

Mendoza García, Edgar J. *Mixteca*, México DF. Editorial Judith Romero, 2011. pp. 25-36

MOVILIDAD Y DESARROLLO REGIONAL EN OAXACA

<http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt305.pdf>

Oaxaca cuaderno de información para la planeación, INEGI (1986)

Plan estatal de Desarrollo de Oaxaca 1992-1998

Planes regionales de desarrollo de Oaxaca, mixteca 2011-2016

Programa de desarrollo institucional del municipio. Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998)

Quinto informe de gobierno Anexo Estadístico. Heladio Ramírez López (1991)

Quinto informe de gobierno Anexo Programático presupuestal. Heladio Ramírez López (1991)

Quinto informe de gobierno Región Mixteca. Heladio Ramírez López (1991)

Reyna Moguel. *Análisis comparativo*; México. Primera edición. 1979. pp. 26,27, 52, 53,56 ,60 ,62, 63, 76 ,77,78.

RUIZ M, ALFREDO y CAMPECHANO M, BERENICE S. Pobreza y desigualdad social en Oaxaca, 1990-2000: una perspectiva regional. Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 59, abril de 2006. (<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>)

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES INSTITUTO MEXICANO DEL TRANSPORTE.
Movilidad y desarrollo regional en Oaxaca (2006)

Segundo informe de gobierno. Gabino Cué Monteagudo (2011)

Sexto informe de gobierno Anexo Estadístico. Diódoro Carrasco Altamirano (1998)

Sexto Informe de gobierno Anexo Estadístico. José Murat (2004)

Sexto informe de gobierno Anexo Programático presupuestal. Diódoro Carrasco Altamirano (1998)

Sexto Informe de gobierno Anexo Programático presupuestal. José Murat (2004)

Sexto informe de gobierno Informe Textual. Diódoro Carrasco Altamirano (1998)

Sexto Informe de gobierno Informe Textual. José Murat (2004)

Sexto informe de gobierno. Ulises Ruiz Ortiz (2010)

Steffen, Cristina. 2001. *Los comerciantes de Huajuapán de León, Oaxaca: 1920-1980*. Universidad Autónoma Metropolitana. 277 páginas

Tercer informe de gobierno Anexo Estadístico, Heladio Ramírez López (1991)

Tercer Informe de gobierno. Diódoro Carrasco Altamirano (1995)

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*, Armand Colin, Paris.

Bénard, Jean (1990). « Planification », en Xavier Greffe et alii, *Encyclopedie Economique*, Chapitre 31, Economica, Paris.

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.

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>

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.

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://maderasdel pueblo.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

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.

Lajous Vargas Alejandra et alii (1984-1988), Las razones y las obras. Crónica del sexenio de Miguel de la Madrid, FCE, <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.

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

Martínez L., Felipe (2009). Heladio Ramírez y Pedro Vásquez. Planes estatales. Periódico Tiempo de Oaxaca, 22 de septiembre. Recuperado el 16/II/2015 de la dirección electrónica: <https://fmaumx.wordpress.com/2009/09/22/heladoramirez-y-pedro-vasquez-planes-estatales/>

Martínez L., Felipe (2010). Planeación estatal. Periódico Tiempo de Oaxaca, 23 de octubre. Recuperado el 9/II/2015 de la dirección electrónica: <https://fmaumx.wordpress.com/2010/10/25/planeacionestatal/>

Musgrave, Richard. (1959) The Theory of Public Finance, McGraw

Narváez L., Alfonso (s/d). Los Comités de Planeación del Desarrollo, Estatales y Municipales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Recuperado el 26/I/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_navarroyvargas.pdf

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

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

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.

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 a 2000, 2000 a 2006, 2006 a 2012, 2013 a 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.

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/R_CE4.pdf

Romero T. José Antonio (2014), Grandes Problemas, El Colegio de México, UNAM.

Salinas de Gortari Carlos, (2000) México: un paso difícil a la modernidad, Plaza Janés.

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, Editorial planeta, México.