

**EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE  
MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL  
PROMOCION 1990 - 1992**

**DESARROLLO REGIONAL Y POLITICAS**

**PUBLICAS EN BAJA CALIFORNIA SUR,**

**1970 - 1990 .**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO**

**DE MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL**

**P R E S E N T A**

**MARCOS SERGIO REYES SANTOS**

**TIJUANA, BAJA CALIF., AGOSTO DE 1992**

## DEDICATORIA.

DEDICO ESTE TRABAJO:

A LA MEMORIA DE MI PADRE (QEPD).

A MI MADRE, QUE HA SABIDO EXPRESARNOS A SUS HIJOS EL  
SIGNIFICADO DEL AMOR MATERNAL.

A MIS HERMANOS, POR EL VALOR DE SU SOLIDARIDAD.

A MIS AMIGOS, QUE HAN SOPORTADO MIS MOMENTOS DIFICILES SIN  
REPROCHES.

A LOS PERSONAJES VIVOS Y MUERTOS DE MIS UTOPIAS IDEOLOGICAS.

## AGRADECIMIENTOS

SIN LA INAGOTABLE PACIENCIA DEL DR. TONATIUH GUILLEN, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR, NO HUBIERA PODIDO TERMINAR ESTE TRABAJO; POR LO QUE LE REITERO MI AGRADECIMIENTO.

AL DR. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA POR SU TRABAJO DE LECTOR EXTERNO Y POR EL PUENTE DE AMISTAD QUE SUPO TENDER ENTRE EL MAESTRO Y EL ALUMNO.

AL MAESTRO TITO ALEGRIA POR SU TRABAJO DE LECTOR INTERNO.

AL DR. JORGE BUSTAMANTE POR SU LUCHA DIARIA EN LA BUSQUEDA DE LOS RECURSOS Y POR SU LABOR EN EL COLEGIO.

A TODO EL PERSONAL DEL COLEGIO, EN ESPECIAL A RITA ARTEAGA Y A MARTHITA.

AL ING. ALFONSO GONZALEZ OJEDA, QUE DESDE LEJOS SUPO ALENTARME CON SU APOYO.

A TODOS ELLOS LES REITERO MI AGRADECIMIENTO.

POR LA ALEGRIA DE HABERLOS CONOCIDO.

## "DESARROLLO REGIONAL Y POLITICAS PUBLICAS EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1970-1990".

### PRESENTACION.

En la historia contemporánea de Baja California Sur, al menos en los últimos 30 años, han tenido lugar fenómenos sociales, económicos y políticos que han definido de manera importante los rasgos generales que asume el desarrollo regional en Baja California Sur (BCS). Algunos de ellos son producto de la casualidad, pero la mayoría son hechos que explicitan la intencionalidad de la gestión gubernamental, así como de los diversos actores privados y sociales de construir el "otro México"<sup>1</sup> en la lejana sudcalifornia; la naturaleza específica, al igual que el grado de influencia de sus acciones corresponden, sin embargo, a las expectativas generadas de sus particulares formas de organización para el cambio social y de los mecanismos aceptados políticamente para su acceso en el proceso de la toma de decisiones transformadoras.

Desde la perspectiva histórica de estos últimos años podría encontrarse el punto de referencia para entender lo que está ocurriendo en BCS. Así, sólo a través de la historia cultural y política es posible encontrar las huellas de lo que ha sido el camino de transición hacia la integración de la media península al macizo continental y sólo a través del desarrollo de las distintas formas de organización productiva y de la organización para la sobrevivencia de los pobladores es posible trazar la historia social, económica y política de la entidad, sobre todo si pensamos que la sociedad sudcaliforniana se encuentra asentada en lo que hoy es una de las regiones más áridas y apartadas del centro del país.

---

<sup>1</sup>.- Esta es una expresión sociológica que utiliza el escritor Fernando Jordán para decir que Baja California Sur constituye una parte de México que trata de sobrevivir a pesar de todas las inclemencias del tiempo y la lejanía geográfica con respecto al macizo continental y, sobre todo, para expresar el espíritu indomable de los sudcalifornianos. (Cfr. Fernando Jordán, EL OTRO MEXICO: Biografía de Baja California. Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, BCS, 1989).

Las diversas acciones públicas que han marcado el destino de Baja California Sur son muy evidentes, y por lo mismo muy importantes.

Algunas de ellas son: la decisión del gobierno federal de poblar el valle de Santo Domingo en 1949 y con ello crear los centros de producción agrícola más importantes en la historia contemporánea de este estado; la creación de importantes centros de producción pesquera; la introducción de los servicios de transbordadores en la década de los setenta para romper en buena medida con el aislamiento que durante años existió entre el macizo continental y la media península; la inauguración de la carretera transpeninsular en 1973 que comunica a BCS con el estado norte y por esa vía al mercado exterior; la inauguración del aeropuerto internacional "Manuel Márquez de León" para colocar a la entidad en la escena internacional; en esa misma década se crearon diversas instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el Instituto Tecnológico Regional de La Paz, el Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas del Instituto Politécnico Nacional, el Centro de Investigaciones Biológicas, entre otras; en la década de los setenta se asientan en la entidad diversas delegaciones de las Secretarías de Estado del gobierno federal; en 1974 el Territorio Sur de la Baja California se incorpora como estado libre y soberano dentro del pacto de la federación, fenómeno de enorme relevancia política para sudcalifornia.

Estas son, entre otras, las acciones públicas más importantes realizadas en las últimas tres décadas en la entidad.

Por otra parte, es evidente que la economía regional de Baja California Sur se encuentra en un proceso de consolidación y de definición de sus rasgos actuales, a pesar de su relativo retraso e insignificancia respecto al conjunto de la economía nacional y respecto de los estados vecinos en la región Mar de Cortés. Lo anterior se podría observar, al menos, a través de los indicadores demográficos y económicos en los últimos 20 años. Sin embargo, no obstante el precario desarrollo de sus fuerzas productivas y de la incipiente conexión de sus actividades comerciales con el resto del país, se pueden detectar ciertas actividades económicas en la entidad que pudieran ofrecer perspectivas favorables de desarrollo económico futuro.

En este sentido, destacan las siguientes actividades en el municipio de Mulegé: enormes potencialidades de explotación pesquera en la zona del Pacífico norte, las casi inagotables reservas de sal en Guerrero Negro y la explotación potencial del yeso en la isla de San Marcos. En el municipio de Comondú: el potencial económico del corredor turístico Loreto-Nopoló y la importante explotación pesquera en Puerto San Carlos, además de su potencial como puerto de altura. En el municipio de La Paz: la explotación de fosforita en San Juan de la Costa y la importante actividad comercial y turística en la ciudad de La Paz. Y por último, en el municipio de Los Cabos: las enormes potencialidades de economía turística en San José del Cabos y en Cabo San Lucas.

El crecimiento relativo e incipiente de la economía sudcaliforniana y la acción de los gobiernos para sentar las bases del desarrollo futuro de la entidad pueden observarse como efectos mutuamente causales. Es decir, por un lado el fenómeno del desarrollo regional como efecto de las políticas públicas emprendidas por el Estado promotor del desarrollo; y por el otro, la propia definición de la naturaleza de las políticas públicas como parte de la relación política entre la sociedad civil y el gobierno del estado de Baja California Sur.

En este trabajo, se intentará explicar la dinámica de población y la dinámica económica como efectos de la política regional de los gobiernos federal y estatal implementada en la entidad.

irregularidades del ciclo coyuntural, mientras la estructura productiva adopta las técnicas más modernas y también la estructura social asume formas que pueden calificarse evolucionadas según criterios de medición cualitativa y cuantitativa, que a diferencia del crecimiento económico predominan los aspectos de la medición cualitativa<sup>4</sup>. Es más, el crecimiento es un presupuesto del desarrollo económico.

Antes de adelantar una definición de desarrollo regional habría que plantear la problemática existente en torno a la definición de lo regional. Según Cuadrado Roura, aún cuando se ha escrito mucho sobre la cuestión regional el problema todavía está irresuelto, lo único claro es que no existe una definición única de región "y que, por el contrario, cabe definirla y delimitarla de diversos modos, de acuerdo con los criterios y objetivos que se tomen en consideración (...) En general, los posibles métodos (para clasificar y definir las regiones) pueden presentarse en tres grandes grupos, según se dé preferencia a criterios de homogeneidad, a los de polarización o a las exigencias políticas prácticas de la programación"<sup>5</sup> o planeación institucional del desarrollo regional.

De acuerdo al criterio de homogeneidad; se subdivide la superficie de un país o de un territorio, en una serie de regiones a partir de un atributo único, que puede ser económico, político, social, geográfico, físico o climatológico, de donde se deriva el concepto de región homogénea. A diferencia del criterio anterior, el de nodalidad o de polarización acepta que la población y las actividades productivas no están distribuidas uniformemente sobre el territorio, sino que aparecen concentrados en áreas específicas o en sus alrededores, el núcleo tiene un área de influencia y sus elementos están interrelacionados a partir de determinados flujos de mercancías, de población, servicios, factores productivos, etc.; utilizando este criterio se tiene el concepto de región nodal o región polarizada. Por último, el criterio político-administrativo consiste en aceptar como punto de partida las áreas político-administrativas existentes, suponiendo que dicha delimitación "política" confiere a cada área suficiente cohesión,

---

<sup>4</sup>. Sergio Ricossa, DICCIONARIO DE ECONOMIA. Siglo XXI, editores. México, 1990. p.167

<sup>5</sup>.- Juan R. Cuadrado Roura. LA REGION Y LOS PROBLEMAS REGIONALES, en Enciclopedia Práctica de Economía, Fascículo num. 58. Ediciones ORBIS, S.A. Barcelona, España, 1985. p. 243

como consecuencia de sus relaciones administrativas, fiscales, de planificación, etc.; a partir de este criterio se conceptualiza a una región como la región plan o región programa.

En opinión de Juan José Palacios, estas son las tres tipologías clásicas y que muchos estudiosos de la problemática regional, creen que con ellas se agota la discusión. Sin embargo, para este mismo autor, en realidad hay diversas definiciones de región, aparte de las ya mencionadas: la región económica, la región productiva, la región espacial, la región integral y la región histórica. La aportación de Palacios a la discusión sobre la definición de una región se resume en que "las regiones tendrán sentido sólo en tanto sean el escenario donde se asienta un conglomerado humano y una colectividad de elementos naturales, ambos en estrecha interrelación y formando un todo orgánico"<sup>6</sup>.

Planteada la problemática de la definición de región y puesto que lo que nos interesa estudiar es el estado de Baja California Sur desde una perspectiva regional, parece evidente que el concepto de región plan o programa es el más adecuado para los fines de este trabajo y, por consiguiente, nos estaremos refiriendo a la región político-administrativa, cada vez que se hace alusión a lo regional.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la utilización de este concepto es solamente un recurso analítico y que más allá de esta clasificación coexisten grupos sociales que interactúan con su entorno social y geográfico entretejiendo, al mismo tiempo, una red de relaciones sociales, políticas y económicas que expresan ciertas formas de organización productiva, política y social, como sugiere Palacios.

Así, el concepto de desarrollo regional de Baja California Sur estaría aludiendo a aquellas condiciones de cambio en las mentalidades y patrones de conducta de los habitantes a nivel regional que posibiliten una interacción entre la dinámica de la

---

<sup>6</sup>. Juan José Palacios. EL CONCEPTO DE REGION: la dimensión espacial de los procesos sociales, en: Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVII, num. 66, junio de 1983. Sociedad Interamericana de Planificación, México, 1983. pp. 56-68

población y la estructura productiva<sup>7</sup> para atender a la demanda regional de bienes y servicios de los habitantes sudcalifornianos.

En segundo lugar, a nivel general las políticas públicas son acciones del Estado que se realizan con recursos públicos y que responden a una necesidad o demanda social. Las políticas públicas constituyen una proposición para la acción de gobierno que denota en sus objetivos las intenciones de las diversas fuerzas políticas, especialmente las de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos. En suma, es el producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica<sup>8</sup>. Es decir, los distintos grupos y clases sociales que conviven en la sociedad política moderna presionan de diferentes maneras al aparato burocrático-administrativo del Estado para el diseño de planes y programas de gobierno que concilien sus intereses diversos, y contradictorios, y atiendan sus necesidades de provisión de bienes y servicios públicos y de dotación de infraestructura para el desarrollo de sus actividades productivas y de convivencia y/o sobrevivencia a través de los recursos públicos.

Una política de desarrollo regional sería entonces una acción emprendida en los distintos niveles de gobierno que deliberadamente busque crear las condiciones normativas e institucionales favorables al desarrollo económico y social, eliminando cuellos de botella para el crecimiento y modificando las tendencias del desarrollo menos deseables en una región<sup>9</sup>.

En este contexto, deberá entenderse por política de desarrollo regional en Baja California Sur al conjunto de instrumentos de la política de desarrollo que el gobierno federal en apoyo a los gobiernos locales ha implementado, y sigue implementando en

---

<sup>7</sup>. Hay que considerar en la estructura productiva en Baja California Sur de los sectores económicos los aspectos de organización laboral, la utilización de conocimientos tecnológicos y la interacción que se establece entre la presión que la demanda ejerce sobre la organización a través de los precios.

<sup>8</sup>. Luis F. Aguilar Villanueva, ESTUDIO INTRODUCTORIO. (Este material fue proporcionado para el curso de Análisis de Políticas Públicas de la Especialidad en Políticas Públicas impartido por el Autor a los Alumnos de la Maestría en Desarrollo Regional del Colegio de la Frontera Norte, promoción 1990-1992).

<sup>9</sup>.- Véase a Peter Nijkamp. A MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS OF REGIONAL INFRASTRUCTURE AND ECONOMIC DEVELOPMENT, en: A. E. Andersson, Walter Isard y T. Puu (editors). Regional and Industrial Development Theories, Models and Empirical Evidence. Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland), 1984. p. 270

la entidad, con el objetivo de inducir procesos encadenados de desarrollo en las distintas actividades económicas y sociales que conforman a la entidad como una región del territorio nacional.

En tercer lugar, por efectos de las políticas públicas deben entenderse aquellas consecuencias evidentes en la forma y la magnitud en que se presenta el desarrollo económico y social de una región a partir de la intencionalidad explícita de la política regional de lograr esa forma y magnitud del desarrollo regional. En este trabajo dichas consecuencias deben deducirse de la descripción de los objetivos de las políticas públicas de desarrollo y el comportamiento de los indicadores del desarrollo regional en Baja California Sur. Cabe aclarar que no todo lo que ocurre en el comportamiento de los indicadores que describen el desarrollo regional deben ser atribuibles a las políticas estatales debido a la acción complementaria o alternativa de los agentes privados; sin embargo, mucho o muchas de esas expresiones no hubieran ocurrido sin una política explícita del Estado para su fomento o promoción. Más específicamente, dado que las políticas que se analizarán en el presente trabajo son las de fomento a la creación y operación de las maquiladoras, las de excepción fiscal para el régimen de Zona Libre en Baja California Sur y la asignación sectorial de la inversión pública, por efectos de dichas políticas se entenderá, por un lado, aquellos incrementos del producto generado en los sectores económicos para los cuales fueron pensadas y, por el otro, los cambios en los procesos de distribución, crecimiento y diferenciación espacial de la población en la entidad.

Por último, los aspectos que deben observarse como expresiones del desarrollo regional en Baja California Sur serán: a) el comportamiento del Producto Interno Bruto sectorial, como dinámica económica; y b) la distribución sobre el territorio, las tasas de crecimiento y el proceso de urbanización de la población en la entidad, como dinámica de población. Parece ocioso aclarar que estos indicadores ni constituyen la expresión total del fenómeno regional ni tienen un grado de confiabilidad totalmente convincente. Su utilización para los propósitos de este trabajo está condicionado a la deficiente sistematización de la información histórica sobre los indicadores económicos a nivel regional y, asimismo, en su utilización deben considerarse las limitaciones

teóricas que toda información "oficial" comporta<sup>10</sup>.

## 1. TEORIAS DEL DESARROLLO REGIONAL Y FORMAS DE INTERVENCION ESTATAL.

El problema de la determinación de los efectos de las políticas públicas sobre el desarrollo regional en Baja California Sur nos remite a un problema mayor, el de la relación entre el Estado y el proceso del desarrollo económico y social. Es decir, se trata de explicar cómo las distintas condiciones y necesidades del desarrollo histórico de las relaciones económicas y sociales ha condicionado a múltiples formas de intervención estatal y a la propia naturaleza del Estado, pero también, cómo esas mismas formas de intervención del Estado en el desarrollo le ha otorgado rasgos específicos a la naturaleza del desarrollo, en un proceso de articulación dialéctica.

Así, hacia el logro del primer objetivo del marco teórico revisaremos brevemente las distintas perspectivas teóricas que tratan de explicar el fenómeno del desarrollo regional y derivar de ahí las propuestas de forma y función del Estado que esas perspectivas proponen.

Bajo estas consideraciones, podemos decir que el desarrollo económico de los países ha preocupado desde siempre a las distintas escuelas de pensamiento económico, así como el problema de las disparidades en el desarrollo entre los países o entre regiones de países. Por otro lado, la revisión de algunas de las teorías del desarrollo regional también debe hacerse con el objeto de asumir alguna o algunas perspectivas que puedan ser útiles para los propósitos de este trabajo, y desde donde se puedan proponer algunas formas alternativas de intervención estatal en el contexto regional de Baja California Sur. Por lo anterior, en las páginas que siguen se expondrán brevemente los aspectos más importantes de las distintas teorías económicas del

---

<sup>10</sup>. - No debe olvidarse que los indicadores utilizados en las estadísticas oficiales son construídos a partir de criterios estatales. Es decir, las estadísticas son información del Estado sobre su dominio territorial y, por tanto, en su construcción pueden esconderse cuestiones políticas e ideológicas del Estado. Por ejemplo, en la asignación de los recursos financieros que otorga el gobierno federal a las entidades de México se utilizan como uno de los criterios el número de la población, lo que hace sospechar que puede existir manipulación en los indicadores demográficos a favor de cierta entidad federativa en función del voluntarismo político.

desarrollo regional.

### 1.a. La teoría neoclásica.

La teoría neoclásica regional se desarrolló posteriormente a la teoría del comercio internacional de Ely F. Heckscher y Bertil G. Ohlin, quienes sostienen que una libre movilidad geográfica de los factores de capital y de trabajo conduciría a una igualación de los niveles de rentabilidad de tales factores entre los países, así como entre las regiones, debido a la especialización productiva de cada país o región en función de los recursos de capital o de trabajo más abundantes en cada uno de ellos.

Además de adoptar los principios del libre comercio internacional, la economía neoclásica también asumió de entrada el supuesto del funcionamiento estable de la economía, por lo que los representantes de esta visión concluyen que las desigualdades regionales son causadas fundamentalmente por una insuficiente movilidad territorial de factores productivos, lo cual impide la libre operación de los mecanismos de mercado y, consecuentemente, la igualación de los salarios y de los beneficios.

Una de las limitaciones de esta perspectiva teórica es que supone que tanto el capital como el trabajo son perfectamente móviles en el territorio, con una gran flexibilidad en sus precios, por lo que se espera que los trabajadores se desplazarán de una región de bajos salarios a aquella de altos salarios y, por el contrario, los capitalistas o los dueños del capital se desplazarán de aquella región de baja rentabilidad del capital a aquella de alta rentabilidad.

Tal vez en el caso de los trabajadores se pueda aceptar en alguna medida una relativa movilidad territorial, pero en el caso de los empresarios no es posible imaginárselos cargando con sus máquinas de una región a otra<sup>11</sup> con la misma facilidad con que los trabajadores pudieran desplazarse de un lugar a otro. Por otra parte, aún cuando teóricamente pudiera pensarse en una mayor movilidad de la fuerza

---

<sup>11</sup>.- O abandonarlas sin que cumplan con el plazo de amortización correspondiente.

de trabajo, ciertas restricciones de orden cultural impiden a los trabajadores cambiar constantemente su asentamiento en un tiempo relativamente corto; además de que ciertas restricciones de organización laboral en ciertas regiones limitan la plena flexibilidad salarial.

En este orden de ideas, el papel asignado a las políticas de desarrollo regional promovidas por el Estado es la promoción de la libre movilidad de factores productivos de capital y de trabajo, de acuerdo con el criterio de la maximización de la utilidad. "En consecuencia, las políticas más recomendables (...) son las que contemplan el otorgamiento de subsidios a la migración de los trabajadores y su capacitación vocacional, así como de incentivos al capital, incluyendo aún las que prescriben la imposición de impuestos a los recursos inmóviles, especialmente aquellos trabajadores que se resisten a emigrar"<sup>12</sup>.

En este mismo sentido, sobre el papel que ha de cumplir el Estado en el desarrollo, según los neoclásicos, René Villarreal lo resume muy acertadamente: "el Estado está confinado a desempeñar un papel pasivo como agente económico: el de agente guardián y policía, pues el sistema económico de libre mercado se encarga de realizar la óptima asignación de los recursos, maximizar la producción y proveer la ocupación plena de la población trabajadora. El mercado es el mecanismo autoregulator del proceso económico y autocorrector de cualquier desajuste eventual del sistema capitalista"<sup>13</sup>.

De esta manera, el Estado desde la visión neoclásica, debe cumplir las funciones de guardián del interés general y atento a intervenir para corregir las eventuales desigualdades que se generen en forma natural durante la libre operación de las fuerzas del mercado y garante de las condiciones de funcionamiento armonioso del sistema económico en su conjunto.

En otras palabras, los límites de la intervención del Estado en el proceso del

---

<sup>12</sup>.- Juan José Palacios, LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1970-1982: Las contradicciones de un intento de redistribución. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., México, 1989. p.32

<sup>13</sup>.- René Villarreal, MITOS Y REALIDADES DE LA EMPRESA PUBLICA: ¿Racionalización o privatización?. Editorial DIANA, México, 1988. p. 42

desarrollo regional estarán dictadas por las deficiencias en la asignación óptima de los recursos que realiza la libre operación de las fuerzas del mercado y no debe, bajo ninguna circunstancia, tener una intervención activa ni excesiva de tal modo que distorsione con sus acciones el armonioso funcionamiento del desarrollo liderado por los capitales privados.

La descripción del pensamiento neoclásico, así como de sus recomendaciones de política regional y el señalamiento de sus limitaciones parece pertinente a la luz de la reforma del Estado en México, cuyo eje principal es el redimensionamiento del aparato estatal, con la liquidación de sus empresas y con la reducción selectiva de sus renglones de gasto público.

En general, el pensamiento neoclásico devino en lo que se conoce en la actualidad como el neoliberalismo económico y que pugna por un Estado mínimo, pues, en su opinión, gran parte de la crisis económica que padece nuestro país desde 1982 es por causa del gasto público excesivo, de la ineficiencia del Estado como empresario y por su alta intervención regulatoria en la economía, elementos todos ellos distorsionantes de la buena marcha de la economía.

Complementariamente a la visión neoclásica se ha desarrollado la llamada teoría de la base exportadora o de la base económica de Douglas North. Basado en el planteamiento de W.W. Rostow sobre las etapas del crecimiento económico<sup>14</sup>, North postula que el crecimiento regional depende inicialmente de la capacidad de una región de producir bienes exportables, capacidad que está en función, a su vez, de la dotación inicial de recursos naturales. Desde este enfoque, se supone que las desigualdades se irán eliminando o disminuyendo a medida que se desarrollan las actividades exportadoras, por lo que la existencia de niveles desiguales de desarrollo interregional puede considerarse como una etapa inicial natural del desarrollo. En otras palabras, no debe preocupar que en un país o territorio coexistan unas regiones más desarrolladas o más dinámicas que otras, pues con el tiempo la brecha entre ellas irá

---

<sup>14</sup>. Según Rostow, es "posible identificar las sociedades, en sus dimensiones económicas, dentro de una de estas cinco categorías: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo en masa" (Rostow, W.W. LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO. FCE. México, 1974. p. 16)

desapareciendo paulatinamente, conforme se consoliden las actividades exportadoras que se supone liderarán el proceso articulado del desarrollo de las regiones. Un examen más o menos riguroso de esta última forma de concebir el desarrollo regional identificaría fácilmente la dificultad para diferenciar explícitamente las actividades exportadoras de las que no lo son y que coexisten en la región y, por tanto, la dificultad por diseñar políticas públicas específicas de estímulo a dichas actividades exportadoras con el fin de acelerar su proceso de consolidación.

El papel que aquí se le asigna al Estado en el proceso del desarrollo regional sigue siendo una función complementaria de estímulo y de regulación para el sano desenvolvimiento de las mencionadas actividades dedicadas a la exportación, al igual que la propuesta neoclásica.

#### **1.b. La teoría del crecimiento polarizado o de desarrollo desequilibrado.**

Esta corriente teórica se desarrolló como una reacción al planteamiento neoclásico, sobre la estabilidad en el crecimiento y la incapacidad de las fuerzas del mercado de encontrar puntos óptimos de asignación de los recursos para un funcionamiento armonioso del sistema económico general. Desde la teoría del desarrollo desequilibrado, es un mito que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado eliminaría por sí sólo las desigualdades en el nivel de desarrollo de las regiones, por el contrario, en el curso del desarrollo desigual de las regiones las diferencias tienden a ampliarse y a profundizarse en el tiempo, a menos que el Estado intervenga para eliminarlas o regularlas.

En forma independiente se han consolidado dos vertientes de la teoría del desarrollo desequilibrado. Aquella versión sustentada por Gunnar Myrdal conocida como la teoría de la causación circular acumulativa del desarrollo y la postulada por Francois Perroux que es la teoría de los polos de desarrollo.

### 1.b.1. La teoría de los polos de desarrollo.

Según Francois Perroux, quien es el exponente más reconocido de esta teoría, el desarrollo no aparece de manera simultánea en varias partes sino que se genera sólo en ciertos espacios o polos desde donde se difunde al resto de la economía o de las regiones económicas. La difusión de los efectos de los polos de desarrollo se produce en intensidades diversas en función del nivel tecnológico utilizado en las actividades productivas de cada región. De acuerdo a este autor, el motor de los polos de desarrollo están constituidos por industrias dinámicas capaces de inducir el surgimiento de otras industrias, propiciando el efecto esperado de dispersión del desarrollo<sup>15</sup> hacia las regiones o áreas periféricas.

En la misma línea de argumentación de la teoría de los polos de desarrollo, Boris Graizbord comenta que en teoría son varias las características que hacen que ciertas industrias o empresas se constituyan en generadoras del crecimiento económico de la región en donde se localizan.

La unidad productiva principal motriz del polo de desarrollo es casi siempre de gran tamaño y emplea los últimos avances tecnológicos en su proceso de producción, es también aquella que contribuye con una creciente proporción del producto dentro del sector al que pertenece y mantiene una tasa de crecimiento mayor que la media del producto industrial regional y nacional, lo que le permite dominar a las empresas que le surten de insumos, así como a sus clientes.

El crecimiento económico regional resultará, por lo tanto, de los enlaces que ella logre establecer con los diversos componentes de la economía de la región, directa o indirectamente. Estos eslabonamientos o enlaces hacia atrás, laterales o hacia adelante, pueden clasificarse en: a) enlaces o eslabonamientos del sistema tecnológico; b) enlaces con el sistema de bienes de capital; y c) enlaces endógenos

---

<sup>15</sup>. Véase a Francois Perroux. Op. cit. p. 49

inducidos lateralmente<sup>16</sup>.

### 1.b.2. La teoría de la causación acumulativa del desarrollo.

Aparte de los efectos positivos de derrama, también deberían esperarse "efectos retardadores" (backwash effects) negativos<sup>17</sup> del desarrollo en las zonas o regiones adyacentes de una región en despegue. En este sentido, Gunnar Myrdal ha llamado la atención sobre los efectos retardadores del desarrollo que podrían ser más importantes que los efectos de derrama.

Según Myrdal, una vez que el desarrollo se ha iniciado en una región determinada las ventajas iniciales que adquiere esa región sobre las otras regiones adyacentes se van ampliando con el tiempo, ya que entran en juego algunos efectos de carácter negativo para las regiones atrasadas y los impulsos positivos no se difunden con rapidez ni con la misma intensidad sobre el territorio. Al presentarse perspectivas alentadoras de desarrollo en la región favorecida ocurre un proceso simultáneo de expulsión/atracción de factores productivos de las regiones pobres o desfavorecidas a aquellas prósperas. Estos factores no se ven compensados por la operación de las fuerzas del mercado a través de una explotación inducida de los recursos naturales o de una difusión de innovaciones tecnológicas, por el contrario, el balance final será siempre negativo para las regiones pobres.

Sin embargo, Albert O. Hirschman apelaba a los efectos compensadores de una intervención estatal para disminuir de alguna medida el proceso de desarrollo desequilibrado entre las regiones, que este proceso de expulsión/atracción ha desencadenado. Aún más, las autoridades gubernamentales se ven obligados a intervenir en las regiones atrasadas como producto de la presión social<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>.- Al respecto véase a Boris Graizbord. LOS INSUMOS TEORICOS DE UNA CUASITEORIA: EL CONCEPTO DE POLO DE CRECIMIENTO UNA VEZ MAS, en: Cuadernos de Ciencias Sociales, serie 4, Universidad Autónoma de Baja California-Instituto de Investigaciones Sociales. pp. 19-20

<sup>17</sup>. Véase a Peter Nijkamp. Op. cit. p. 273.

<sup>18</sup>. Véase a Juan R. Cuadrado Roura. Op. cit. 248-249

En resumen, las dos versiones de la teoría del desarrollo desequilibrado coinciden en que el proceso de desarrollo no ocurre en condiciones de equilibrio, ni la operación en el tiempo de las fuerzas del mercado eliminaría por sí misma las desigualdades entre las regiones, como tampoco el desarrollo se genera de manera simultánea en diversos puntos sino más bien ocurre en ciertos puntos específicos, y además, al iniciarse un proceso de dispersión del desarrollo hacia las áreas o zonas periféricas de la región favorecida por la instalación de una empresa o industria motriz, ocurren tanto efectos propulsores como retardadores del desarrollo.

En ese sentido, de las afirmaciones de Perroux y de Myrdal parece lógico deducir que si no interviene el Estado las diferencias regionales tenderán a ampliarse como consecuencia del propio juego de las fuerzas del mercado desatadas alrededor de la industria o empresa motriz. Las implicaciones de política pública desde esta visión son evidentes. Hay que impulsar una decidida intervención del Estado, a través de la creación de los polos dinámicos para generalizar los beneficios del desarrollo hacia las áreas o regiones periféricas.

En gran medida, ésta ha sido la idea predominante en muchas de las propuestas de desarrollo regional que ha impulsado el gobierno federal durante la década de los cuarenta. Tenemos como ejemplo de ello, los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas que se emprendieron en aquellas regiones del país con abundancia de recursos hidráulicos, que buscaban inducir procesos de desarrollo interregional a partir del impulso de las actividades agrícolas en una región y que provocarían los esperados efectos de dispersión del desarrollo; el gigantesco proyecto de la siderúrgica "Las Truchas-Lázaro Cárdenas", en el estado de Michoacán; los polos planificados de desarrollo turístico creados en diversas regiones del país, entre otros. El mismo estado de Baja California Sur, como más tarde veremos, presenta dos polos de desarrollo turístico: el de Loreto-Nopoló y el de la zona de Los Cabos. Por lo anterior, ha sido pertinente retomar y exponer, aún de manera breve, los aspectos más relevantes de estas dos versiones de la teoría del desarrollo desequilibrado.

Por último, siguiendo a Boris Graizbord, son dos las críticas más relevantes que se le pueden hacer a la teoría de los polos de desarrollo: a) al localizarse una empresa

motriz en "una región lejana, en la que además no existe infraestructura ni una base industrial que pueda ser inducida a complementar a la implantación, ésta necesariamente tendrá, por una parte, que reforzar, ampliar y desarrollar vínculos con el centro o los centros históricos dominantes y, por otra, buscar el apoyo del Estado para descargar en él sus costos extras; y b) se supone que el polo, además de generar el desarrollo en el área, va a resolver el problema de los desequilibrios interregionales. Se deja fuera del análisis el hecho de que las firmas motrices ya operan en los mercados del país con tácticas oligopólicas que les permiten manipular precios, costos, información, comercialización, etc. Por otro lado, las empresas que no están dentro de este rango terminarían por someterse a las prácticas de la big league (grandes ligas), y sus esperados enlaces interregionales no se darán, puesto que tienen que comprar y vender a las empresas de fuera de la región que dominan el mercado local"<sup>19</sup>.

La observación de Graizbord es pertinente, sobre todo para evitar la experiencia caótica de los magnos proyectos de desarrollo regional que se crearon al amparo de esta teoría y que en la actualidad constituyen los llamados "elefantes blancos" en nuestro país. Cito por caso la enorme inversión federal para crear el polo de desarrollo turístico en el corredor Loreto-Nopoló en Baja California Sur y que aún no ha logrado articular los esperados enlaces verticales u horizontales que subyacen en toda propuesta de creación de un polo generador del desarrollo.

### **1.c. La teoría del desarrollo regional desde abajo.**

Esta corriente teórica fue desarrollada por Stuart Holland quien argumenta que los precios y los salarios no son tan flexibles. Esto se debe al hecho de que una gran parte del total del comercio es monopolizado por las llamadas "meso-estructuras" (empresas multirregionales o multinacionales) de tal modo que ya no es posible pensar en una libre movilidad de factores productivos como lo plantea el análisis neoclásico.

---

<sup>19</sup>.- Boris Graizbord. Op. cit. pp. 24-25

Además, los salarios no son tan flexibles debido a la presencia y fuerte presión de los sindicatos, de tal modo que las áreas periféricas retrasadas son tan altas en salarios como en el centro del país. Y, puesto que el proceso de migración desde las áreas periféricas nivela a los centros en un proceso redistributivo de mano de obra, se afecta también el argumento de que habiendo una oferta suficientemente alta de mano de obra en las regiones periféricas las empresas tienden a invertir en ellas siempre. Por el contrario, los empresarios primero dedicarían inversión para la reposición de sus activos en las regiones centrales y después destinarían nuevas inversiones en las áreas periféricas. En este sentido, Stuart Holland argumenta que hace falta una activa intervención pública en las decisiones de inversión privada para lograr un mayor desarrollo económico espacialmente equilibrado<sup>20</sup>.

Otros autores como Walter Sthor y Franz Todtling desarrollaron posteriormente el planteamiento de Holland, argumentando que "las políticas convencionales habían fracasado en reducir las desigualdades regionales y ampliar la capacidad de las comunidades locales para moldear su propio destino, habiendo aumentado en cambio su dependencia de decisiones, factores productivos y demanda provenientes de fuera de las regiones al promover el establecimiento en estas últimas de empresas multinacionales o multirregionales. Esto llevó a una creciente especialización e integración funcional entre sectores al igual que entre regiones y países, lo cual a su vez dio lugar a efectos retardadores de orden económico, político y cultural que acentuaron las desigualdades interregionales existentes. Sthor y Todtling atribuyeron estos resultados al hecho de que las políticas aplicadas habían estado inspiradas en las teorías dominantes de los polos de crecimiento, la base económica regional y la economía neoclásica regional propiamente dicha, las cuales, en su opinión, difícilmente podrían contribuir a la erradicación de las desigualdades territoriales"<sup>21</sup>.

Frente a esto, lo que proponen las teorías del desarrollo regional desde abajo es un estricto control de los flujos de bienes y de los factores productivos y una estricta

---

<sup>20</sup>.- Véase a Peter Nijkamp. Op. cit. p. 274

<sup>21</sup>.- Juan José Palacios, LA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO.... Op. cit. pp. 36-37

redistribución con la participación de las comunidades a nivel regional para atacar al problema de las desigualdades interregionales.

La propuesta parece quedar en el aire, pues sin una revisión profunda de los regímenes de propiedad que condiciona, a su vez, la distribución de los excedentes y el control de los flujos de bienes interregionalmente, sería imposible trazar una política de redistribución o de control sobre el flujo de los bienes entre las regiones. No está claro, pues, quién o quienes controlarán el flujo de los bienes ni tampoco cómo se les obligará a los grandes monopolios a entrar en la lógica redistributiva.

Sin embargo, aún cuando siguieron permaneciendo dentro del contexto teórico del trabajo de Myrdal y Perroux, la propuesta de la teoría del desarrollo regional desde abajo parece un buen punto de partida para redireccionar el proceso de la toma de decisiones en la promoción regional del desarrollo. Es decir, si tradicionalmente la definición de las prioridades y las necesidades del desarrollo de las regiones provenía desde el centro o desde arriba, con la propuesta del desarrollo desde abajo se abre la posibilidad de revertir el proceso y ahora deberán ser las propias regiones y las instancias de planeación regionales las que se involucren en la definición de los objetivos y de las prioridades del desarrollo desde la región misma.

Esto es particularmente interesante para el caso de Baja California Sur, donde se tiene la experiencia histórica de que las decisiones políticas y de desarrollo económico provenían desde el centro, hasta antes de la proclamación del Territorio en estado libre y soberano, y aún hasta la fecha no ha logrado todavía desprenderse de la tutela del gobierno federal para la elaboración de proyectos regionales, diseño de planes y programas de desarrollo y la definición de las prioridades de asignación de la inversión pública, como después veremos.

Así, aún cuando esta versión pudiera considerarse como una variante de la teoría del desarrollo desequilibrado parece novedoso en lo que insinúa pudiera ser una nueva articulación entre los poderes locales y el gobierno central para revertir el proceso de toma de decisiones. Subyace aquí, en el fondo, una propuesta de activa intervención del Estado en la problemática regional y, sobre todo, una nueva articulación entre los promotores nacionales y locales del desarrollo.

#### 1.d. La teoría del desarrollo regional potencial.

Desde esta visión, el fenómeno del desarrollo regional es el resultado de tendencias de largo plazo y no de fluctuaciones cíclicas coyunturales, por ello se debe poner mucho énfasis en el reforzamiento de la propia capacidad de la región de ofrecer bienes y servicios hacia el exterior. La razón es que una región es tan pequeña en comparación con la economía mundial, que es difícil pensar que pudiera ejercer una influencia externa significativa. Consecuentemente, el problema de las disparidades regionales es esencialmente un problema de relocalización, de tal modo que la cuestión de determinar cuáles factores son determinantes en el potencial del desarrollo regional se vuelve crucial.

Bajo esta perspectiva, el potencial de desarrollo regional depende de: a) factores de potencialidad regionales (disponibilidad de recursos naturales, condiciones de localización, composiciones sectoriales, redes internacionales y stock de capital); y b) factores de producción móviles (diversos tipos de fuerza de trabajo y capital de inversión). Asimismo, para los teóricos de esta corriente es crucial la participación del Estado en la provisión de obras de infraestructura, inclusive concibe al capital en infraestructura como capital esencialmente público.

En ese sentido, los factores de potencialidad mencionados arriba, así como el capital público en infraestructura, determinan el potencial del desarrollo regional; sin embargo, sus efectos pueden diferir dependiendo de su movilidad, indivisibilidad, no sustituibilidad, polivalencia y no exclusividad.

El énfasis de la teoría del desarrollo regional potencial sobre el capital público es muy importante para la política de desarrollo regional, pues a partir de ello una política podría ser una herramienta efectiva para hacer frente al problema de las disparidades regionales<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>.- Véase a Peter Nijkamp. Op. cit. pp. 275-276

Sin embargo, esta posición teórica no se preocupa tanto en explicar las causas de las disparidades interregionales, pues éstas las toma como dadas y se dedica más a la proposición de una mayor intervención del Estado en la dotación de la infraestructura para el desarrollo regional. Más aún, la infraestructura se considera aquí como una parte integral de los factores potenciales para el desarrollo regional, ya que la infraestructura determina las perspectivas del crecimiento económico de una región.

Explícitamente, la intervención del Estado en la eliminación de las disparidades interregionales debe traducirse en el diseño de políticas de creación de infraestructura para el desarrollo; sin embargo, no está claro el mecanismo a través del cual se logre activar la economía regional y, con ello, la eliminación o la disminución de las disparidades interregionales. ¿De qué manera interactuarán capital público y privado en el fenómeno del desarrollo regional? ¿El capital público debe crear la infraestructura y esperar que las empresas privadas broten por sí solas o la política de creación de infraestructura debe acompañarse de otras políticas adicionales de apoyo para acelerar el proceso de germinación de las empresas que participarán en el desarrollo regional? ¿De qué manera la creación de infraestructura por sí misma eliminaría o disminuiría las disparidades interregionales? Estas parecen ser las cuestiones a las que no da respuesta esta visión.

No obstante lo anterior, la revisión de esta perspectiva es útil en el sentido de que concede atención privilegiada a la dotación de infraestructura por parte del Estado y por tanto una función activa de éste en el proceso del desarrollo regional. Esto es pertinente para los propósitos del análisis que se plantea realizar sobre Baja California Sur, pues uno de los instrumentos de política que se pretende expliquen la forma y la magnitud del desarrollo regional que ha tenido lugar en la entidad es la inversión pública en obras de infraestructura y en servicios de apoyo a las actividades productivas.

### 1.e. El enfoque de la economía política.

Desde la visión de la economía política, la sociedad está dividida en clases sociales con intereses contradictorios que ocupan distintas posiciones en el proceso productivo y, por tanto, se apropian de modo diferenciado el excedente económico. Las relaciones de producción en las modernas sociedades capitalistas ocurren en condiciones de explotación de los trabajadores por los capitalistas, en tanto que los últimos son los dueños de los medios e instrumentos de la producción y los primeros sólo poseen su fuerza de trabajo como propiedad, la cual se ven obligados a vender para su sobrevivencia.

El desarrollo de la sociedad transcurre en un proceso de constante pugna entre las clases sociales por el control sobre los medios e instrumentos de la producción y por la apropiación del excedente económico; y la dinámica del desarrollo económico de las sociedades está regido por la lógica de la acumulación privada de capital.

Desde esta perspectiva la cuestión regional no es más que una manifestación de las contradicciones sociales, "en consecuencia, este enfoque proclama una subordinación de lo espacial a lo social, lo cual requiere que 'las unidades territoriales correspondan uno-a-uno con las relaciones sociales, o que el uso de la región, como categoría de análisis, se subordine a categorías relativas a las relaciones sociales'. El Estado es considerado aquí como un elemento clave para la comprensión de los procesos sociales y su expresión territorial como la instancia política donde tiene lugar la lucha de clases, así como la institución social que garantiza la cohesión orgánica de la sociedad y la reproducción de las relaciones sociales que la sustentan"<sup>23</sup>.

En este mismo orden de ideas, Doreen Massey "propuso que las desigualdades regionales deberían ser definidas en relación directa con las cambiantes características de los procesos de acumulación de capital, ésto sin adoptar una regionalización predeterminada, ya que las regiones deben ser especificadas como efecto del análisis y no como un criterio a priori. (Asimismo), percibió la desigualdad regional como un

---

<sup>23</sup>.- Juan José Palacios, LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO... Op. cit. pp. 44-45

fenómeno cambiante producido y reproducido por el proceso de acumulación de capital, el cual entendió, a su vez, como una sucesión histórica de inversiones que generan en cada período una nueva división espacial del trabajo con requerimientos específicos de producción y localización"<sup>24</sup>.

Por otro lado, según José Luis Coraggio, "los problemas del desarrollo regional desigual son contradicciones reales, que resultan de procesos objetivos pero en los cuales intervienen elementos subjetivos, agentes, grupos, clases, cuya subjetividad es también parte de la situación de conjunto. Los objetivos del desarrollo regional deben ser especificados y asumidos por algún sujeto social. Suponer que el enemigo es 'la naturaleza', es suponer que no existen sujetos sociales o agentes con otros planes e intereses contrapuestos, con estrategias y tácticas propias, y con fuerzas propias acumuladas.

Por lo tanto, no existe una única estrategia óptima de desarrollo regional planteada para una sociedad abstracta sino que habrá predominancia de unas u otras estrategias en los planes del Estado en función de las condiciones estructurales y coyunturales sociopolíticas ... (de ahí que las políticas del Estado sean) más bien el resultado de la confrontación de las fuerzas sociales con diversas estrategias más o menos formalizadas, donde las políticas implementadas van respondiendo al juego de fuerzas coyunturalmente definido"<sup>25</sup>.

En conclusión, el enfoque de la economía política reconoce que el desarrollo de la sociedad transcurre en un proceso de permanente conflicto entre las dos clases sociales antagónicas por la apropiación del excedente económico; que la definición y delimitación de una región está en constante mutación en función de las necesidades históricas de la acumulación de capital en el nivel local, por lo que no hay que asumir una definición predeterminada de ésta; que el Estado forma parte del proceso del desarrollo regional y que las políticas de desarrollo implementadas por el Estado están en función de la correlación de fuerzas políticas de los distintos grupos que participan

---

<sup>24</sup>.- Ibid. Op. cit. p. 45

<sup>25</sup>. José Luis Coraggio. LAS BASES TEORICAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA (UN ENFOQUE CRITICO), en: Demografía y Economía, Vol. XIV, num. 2 (42). El Colegio de México. México, 1980. p. 158 y 177

en el proceso de desarrollo.

En conclusión, después de la revisión de las teorías, vale la pena adelantar una propuesta de la forma en que el Estado debe intervenir en el proceso del desarrollo, así como de sus instrumentos de intervención. Vale, asimismo, plantear que la adopción de una sola corriente teórica podría conducir a deficiencias en la definición y explicación de los problemas regionales y, consecuentemente, deficiencias en el planteamiento de propuestas de políticas para la eliminación y/o disminución de las desigualdades interregionales. Por ello, creo que es posible retomar y agregar al cuerpo teórico del enfoque de la economía política algunos de los planteamientos más importantes de las otras teorías y sus diversas propuestas de intervención estatal, sin el ánimo de caer en el eclecticismo.

En ese sentido, desde la visión de la economía política y puesto que las formas del desarrollo regional están en constante mutación, fundamentalmente en función de las necesidades del proceso de acumulación de capital, el Estado como actor -y no como simple espectador en el proceso del desarrollo- debe asumir su responsabilidad con políticas más definitorias que inductoras del fenómeno del desarrollo regional. Un Estado activo que trate de sobreponerse a los intereses de los grupos hegemónicos, en defensa de los grupos mayoritarios, sobre todo en el caso del Estado mexicano cuya ideología es ser el representante de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior se hace aún más pertinente en el caso de Baja California Sur, donde son pocas las actividades económicas dinámicas, y por consecuencia, pocos los que se apropian del excedente económico o de los beneficios del desarrollo regional.

Rescatando el planteamiento de Stuart Holland podemos proponer que en el diseño de las políticas de desarrollo de las regiones del país deben considerarse las diversas instancias de toma de decisiones y esquemas organizativos en el nivel regional para el diagnóstico de las potencialidades y necesidades del desarrollo de las propias regiones, no en conflicto sino como complemento a las decisiones centralistas.

Adicionalmente, de acuerdo a la teoría del desarrollo regional potencial, es necesario que el Estado no sólo sea proveedor de infraestructura para el desarrollo, sino además procure marcar límites al capital, así como la imposición de condiciones

para que se compartan las externalidades negativas del desarrollo, impidiendo con ello los efectos "backwash" planteados por Myrdal.

Por último, debemos tener muy presente la propuesta de la teoría del desarrollo regional potencial. Cuando propone una activa intervención estatal, a través de la dotación de infraestructura para potenciar el desarrollo de las regiones.

## 2. NATURALEZA Y FUNCIONES DEL ESTADO.

En las líneas que siguen trataré de aportar los elementos pertinentes que nos ayuden a plantear una definición del Estado que pudiera ser útil para entender las distintas acciones del Estado a nivel nacional y, sobre todo, a nivel regional.

Para reforzar lo logrado en la sección anterior de definición del papel asignado al Estado en el desarrollo regional, es pertinente tratar de llegar a una definición de la naturaleza del Estado, para entender la lógica de sus acciones en el diseño e implementación de las políticas públicas para el desarrollo regional.

De la revisión que se ha hecho sobre algunas de las teorías del desarrollo regional, una cuestión que emerge es que se identifica al Estado como un ente exterior al funcionamiento del sistema de producción y reproducción de la vida social y económica. Es decir, de uno o de otro modo, los teóricos de las corrientes de pensamiento exponen el desarrollo de la dinámica económica como algo autónomo al Estado. Identifican primero los problemas o distorsiones en el funcionamiento económico y después recurren al Estado para que éste atienda las contingencias en el desarrollo armónico de la sociedad. Y ello es así porque definen al Estado como una institución pluralista -el Estado benefactor según Myrdal-, que busca el bien común para todos los grupos sociales por igual, imparcial en sus decisiones y acciones, y externo a todo el proceso endógeno del funcionamiento de la vida económica de la sociedad.

A diferencia de los otros enfoques teóricos, el enfoque de la economía política trata de involucrar al Estado en la dinámica del desarrollo regional. Aquí se abre la posibilidad de plantear que el papel del Estado no sólo debe ser complementario al

libre funcionamiento del mercado para el desenvolvimiento armonioso de la vida económica y social, sino que puede plantearse que él también toma parte en el proceso y, por tanto, las distorsiones o las tendencias a las crisis del sistema pueden, de alguna manera, evitarse o controlarse si se utilizan instrumentos adecuados de intervención estatal.

Dentro de esta corriente se han desarrollado dos vertientes importantes que han tratado de avanzar sobre el problema de la teorización del Estado: los estructuralistas y los instrumentalistas.

En el caso de la vertiente instrumentalista; "las investigaciones que se asocian con esta perspectiva; se han centrado esencialmente en el estudio de la naturaleza de la clase que gobierna los mecanismos que ligan esta clase al Estado y las relaciones concretas entre las políticas estatales y los intereses de clase. (...) El funcionamiento del Estado es de este modo comprendido fundamentalmente en términos del ejercicio instrumental del poder por las personas ubicadas en posiciones estratégicas, sea directamente a través del manejo de las políticas del Estado, sea indirectamente por medio de la presión sobre el Estado"<sup>26</sup>.

Por su parte, la versión estructuralista "rechaza categóricamente la noción de que el Estado pueda ser comprendido como simple 'instrumento' de la clase dominante. (...) La tesis fundamental de esta perspectiva consiste en que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones de poder estatal. En consecuencia, el punto de partida del análisis estructuralista es un examen de la estructura de clases de la sociedad, particularmente de las contradicciones enraizadas en la economía. En seguida, los estructuralistas analizan la manera en que el Estado trata de neutralizar o desplazar estas diversas contradicciones. La teoría estructuralista intenta, así, desentrañar las funciones que el Estado debe realizar a fin de reproducir la sociedad capitalista como un todo. Estas funciones definen las políticas específicas y la

---

<sup>26</sup>.- David A. Gold, Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright. RECIENTES DESARROLLOS EN LA TEORIA MARXISTA DEL ESTADO CAPITALISTA, en: Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos (compiladores). El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XXI, editores. 6a. ed. 1985, México, 1985. pp. 26, 27 y 29

organización del Estado. Para los estructuralistas, las modalidades concretas en que el Estado encara sus funciones varían de acuerdo a factores tales como el nivel de desarrollo capitalista y las formas de la lucha de clases"<sup>27</sup>.

Sin embargo, Claus Offe ha refutado ambas versiones en el sentido de que "sólo examinan las determinaciones externas de la actividad estatal: los instrumentalistas explican el Estado en función del manejo externo del aparato de Estado por la clase dominante, los estructuralistas lo hacen a través de restricciones externas que limitan el alcance de las actividades posibles del Estado. Pero en ninguno de los dos casos, aportan una teoría de los mecanismos internos del Estado capaces de garantizar su carácter de clase"<sup>28</sup>. En un trabajo más reciente, este mismo autor ofrece la propuesta alternativa de que el "Estado no favorece intereses particulares y no está aliado con clases específicas. Lo que el Estado protege y sanciona es, más bien, un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista. (...) En vez de defender los intereses específicos de una clase singular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital"<sup>29</sup>.

En este sentido, las acciones del Estado en el sistema capitalista se guían por las siguientes condiciones funcionales: a) el uso concreto de los medios e instrumentos de la producción no se somete a los criterios del poder político, por su carácter privado; b) el poder político siempre está sujeto a la restricción de los recursos tributarios; c) existe un interés explícito del poder estatal de promover las condiciones políticas más favorables a la acumulación privada; y d) la legitimidad política del poder estatal sólo se logra a través del respaldo mayoritario de los votantes en las sociedades democrático-parlamentarias<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup>.- Ibidem. Op. cit. pp. 31-32

<sup>28</sup>.- Ibid. Op. cit. pp. 40-41

<sup>29</sup>.- Claus Offe, CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. CONACULTA-ALIANZA EDITORIAL. México, 1990. p. 106

<sup>30</sup>.- Véase a Claus Offe. Op. cit. p. 107

En resumen, puesto que el Estado es una organización político-administrativa que tiene una serie de restricciones en su relación con la sociedad civil está interesado, por un lado, en garantizar y mantener las condiciones que permiten la legitimidad político-idealógica del sistema en su conjunto, por la restricción del consenso, y por el otro, está interesado en mantener y promover las condiciones favorables a la acumulación privada, por la restricción de los recursos tributarios.

El Estado capitalista, pues, está sujeto a las restricciones políticas y económicas y, por tanto, sujeto a los vaivenes de la lógica del desarrollo capitalista, situación que se ve agravada en las condiciones del capitalismo tardío de los llamados países en desarrollo.

En ese sentido, de acuerdo a lo dicho desde la visión de la economía política regional la inserción del Estado en la lógica del desarrollo capitalista le otorga responsabilidad en la emergencia de los problemas de desarrollo de las regiones del país, al igual que el capital privado, por lo que deben corresponsabilizarse ambos actores por compartir los efectos de socialización negativos que implican costos sociales y económicos disparados en el proceso del desarrollo capitalista.

### **3. FORMAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCION ESTATAL.**

Habiendo explorado el papel del Estado en el problema de las desigualdades interregionales, así como su naturaleza y sus funciones, debemos concluir en este capítulo con la descripción de las formas e instrumentos de la intervención del Estado en el desarrollo regional.

La intervención del Estado en el proceso de desarrollo de la economía capitalista asume las siguientes formas: a) la regulación económica; y b) el gasto público.

### 3.a. La regulación económica.

En el caso de la regulación económica, Según Barry Mitnick<sup>31</sup>, ésta es una restricción intencional de las actividades económicas de la sociedad por parte de una política deliberada del Estado para someter dichas actividades a una regla prescrita en el interés público<sup>32</sup>.

Asimismo, según Javier Braña y coautores<sup>33</sup>, el objetivo de la regulación, es asegurar aquellas condiciones generales de la reproducción del capital que el mercado no es capaz de producir por sí mismo, pero que constituyen una necesidad para el proceso de reproducción. Los medios a través de los cuales ha de imponerse la regulación a las actividades económicas son el Derecho y la moneda.

Aún cuando la regulación clásica es la regulación pública de lo privado, Mitnick<sup>34</sup> propone que la regulación asume otras formas que podrían ser: a) la regulación tradicional, que son controles dirigidos por un regulador público sobre el sector privado; b) la "captura" de la regulación, aquí la idea es que en la práctica, la dirección de la regulación es más bien opuesta, es decir, los objetivos de los reguladores tienden a corresponder con los intereses de la parte regulada y no con los objetivos especificados en la autorización regulatoria formal, de tal modo que el resultado podría definirse como una "captura" del regulador por la parte regulada; c) la autorregulación gubernamental, es decir, las propias instituciones públicas a menudo regulan a otras instituciones del sector público. Tomemos por caso, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que controla a las instancias administrativas de los gobiernos

---

<sup>31</sup>. Barry Mitnick, LA ECONOMIA POLITICA DE LA REGULACION. FCE. México, 1989.

<sup>32</sup>. Por interés público debe entenderse la colectivización de los intereses privados los cuales el Estado representa como parte del ejercicio de gobierno de la sociedad.

<sup>33</sup>. Javier Braña, Mikel Buesa y José Molero. EL ESTADO Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA INDUSTRIALIZACIÓN TARDÍA. Un análisis del caso español. FCE. México, 1984

<sup>34</sup>. Barry Mitnick, Op. cit. pp. 33-35

de los estados en el manejo de los recursos de inversión en México; y d) la autorregulación privada: son acuerdos entre las empresas privadas para regular cuestiones de control de calidad y de precios.

La inclusión de la regulación como parte de este capítulo, es pertinente en el sentido de que uno de los instrumentos de la política que utilizaremos en nuestra explicación del desarrollo regional en Baja California Sur, es precisamente uno de carácter regulatorio-comercial para el régimen de excepción fiscal para la Zona Libre en la entidad. Asimismo, las facilidades fiscales para la creación y operación de las industrias maquiladoras, como otro elemento explicativo del desarrollo regional en Baja California Sur, cae enteramente dentro de la categoría de la política regulatoria del Estado.

### **3.b. El gasto público.**

Por el lado del gasto público, esta categoría de intervención del Estado se subdivide en gastos de intervención directa y en aquellos de intervención indirecta. En el primer grupo tenemos la producción directa de mercancías a través de las empresas públicas y, en el segundo grupo, la provisión de condiciones materiales generales para la producción: obras de infraestructura y servicios de apoyo a las actividades productivas. Así, se distinguen dos campos o esferas en el ejercicio del gasto público: los presupuestos de la administración pública: gasto corriente y gastos en inversión para obras de infraestructura y servicios de apoyo, y los presupuestos de las empresas públicas.

Según Ricardo Calle<sup>35</sup>, los objetivos que pretende alcanzar el Estado a través del gasto público son: a) proporcionar bienes y servicios públicos; b) organizar eficazmente la producción; c) realizar una política estabilizadora; d) redistribuir el ingreso; y e) mantener y elevar el nivel de desarrollo económico.

Por la variedad de objetivos que se pretenden alcanzar cuando se propone al gasto

---

<sup>35</sup>.- Véase a Ricardo Calle Saiz. EL GASTO PUBLICO, en: Enciclopedia Práctica de Economía, # 58, Ed. Orbis, Barcelona, España, 1985. pp. 64-66

público como un instrumento de desarrollo regional, se puede decir que esta forma de intervención estatal es mucho más importante que la regulación. De hecho, a través de la inversión pública es posible dotar a las regiones de otro factor potencial de desarrollo, como es la provisión de infraestructura regional por parte del Estado.

La mención de este instrumento es importante puesto que, nuevamente como se verá más adelante, se utilizará a la inversión como otro de los elementos explicativos del desarrollo regional de Baja California Sur. Por otro lado, la mención de las empresas públicas como parte de la intervención del Estado también se hace pertinente en el sentido de que en Baja California Sur, están operando dos empresas públicas de manera exitosa en la explotación de la fosforita y la sal.

### 3.c. Instrumentos de la política regional.

Una vez expuestas las formas de intervención del Estado en el desarrollo, expondremos los instrumentos de intervención estatal a nivel regional, con el objeto de tener una visión de cuáles son los instrumentos que en teoría puede echar mano el Estado para generar el desarrollo de las regiones y cuáles con los alcances y limitaciones de los mismos.

Así, según Vanhoven y Klassen<sup>36</sup>, los instrumentos de la política regional se dividen en: a) los instrumentos micro que son instrumentos de políticas de desarrollo con impactos regionales; y b) los instrumentos macro que son aquellos con impactos a nivel nacional, sin que tales impactos necesariamente sean excluyentes con los impactos a nivel regional de los primeros.

Los instrumentos micro pueden dividirse en dos grupos: a) de asignación del trabajo *in situ* -subsidios a las jornadas de trabajo, retracción ocupacional, etc.- y de asignación espacial del trabajo -políticas de movilidad y migración poblacional; y b)

---

<sup>36</sup>. Véase a Norbert Vanhoven and Leo H. Klassen. REGIONAL POLICY: AN EUROPEAN APPROACH. Ed. Avebury Gower Publishing, Co. Ltd.. Second Edition, Great Britain, 1987. pp. 307-365

políticas de asignación de capital -diferentes tipos de subsidios e impuestos, políticas de mejoramiento de la eficiencia de los mercados de capital y controles administrativos.

Los instrumentos macro, por su parte, pueden ser de varias formas: a) otorgamiento a las regiones de políticas comerciales y fiscales; b) discriminación regional de impuestos y gasto público -contribución para la seguridad social, contratos de gobierno, etc.-; y c) discriminación regional de política monetaria.

En el caso de los instrumentos utilizados para generar el desarrollo regional en Baja California Sur, los más utilizados han sido los instrumentos macro, puesto que en el caso de la inversión pública, ésta se asigna a todos los estados de la República y, en el caso de la política de excepción para la Zona Libre y las facilidades fiscales otorgadas por el gobierno federal para la creación y operación de las empresas maquiladoras, éstas medidas están diseñadas para atender las zonas libre y fronteriza de México. A partir de lo anterior, la descripción de los instrumentos de la política regional en este capítulo es útil para los fines del presente trabajo.

#### **4. CONCLUSIONES.**

Resumiendo el capítulo, podemos decir que de las diversas teorías económicas que explican el desarrollo regional, la economía política es la que involucra al Estado en el proceso del desarrollo y no le asigna un papel meramente de espectador en la configuración de las desigualdades intra e interregionales, por lo que se distingue al Estado como un agente corresponsable y por lo mismo debe asumir una actitud de co-participación con el agente privado en la eliminación de las externalidades negativas del proceso del desarrollo, así como en la conducción del desarrollo. No obstante lo anterior, no deben descuidarse las importantes aportaciones de la teoría del desarrollo regional desde abajo, del desarrollo regional potencial, y la teoría de los polos de desarrollo, con la observación de que debe ponerse atención a los límites en la aplicación de dicha teoría.

Asimismo, desde esta visión podemos pensar a la región, como algo que se redefine constantemente, en función de las necesidades de la acumulación a escala local, por lo que la utilización del concepto de región administrativa, debe contextualizarse, utilizando la propuesta de que una región solamente tiene coherencia en tanto sea el escenario donde se asienta un grupo humano, que entra en una interacción directa con su entorno natural, formando un todo orgánico. Esto último tiene sentido, sobre todo si vemos que en Baja California Sur la dinámica de la acumulación privada impidió articular un esquema de producción, que buscara no sólo altos niveles de producción sino que también hubiera previsto los problemas de deterioro ecológico en el desarrollo regional de la entidad.

Por otro lado, la definición de Estado que aporta Claus Offe es útil para los propósitos de este trabajo, en el sentido de que no obstante provenir del desarrollo del pensamiento marxista ha logrado avanzar en una interpretación no ortodoxa del Estado, cuestión muy importante en esta época en que se ha puesto en tela de juicio el paradigma marxista a la luz del derrumbe del llamado socialismo real en Europa del este.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA EL CAPITULO I.

Cuadrado Roura, Juan R. LA REGION Y LOS PROBLEMAS REGIONALES, en Enciclopedia Práctica de Economía, # 58. Ediciones ORBIS, S.A., Barcelona, España, 1985.

Calle Saiz, Ricardo. EL GASTO PUBLICO, en Enciclopedia Práctica de Economía, # 34. Ediciones ORBIS, S.A. Barcelona, España, 1985.

Coraggio, José Luis. LAS BASES TEORICAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA (UN ENFOQUE CRITICO), en: Demografía y Economía. Vol. XIV, # 2 (42). El Colegio de México. México, 1980.

David A. Gold, Clarence Y.H. Lo y Erik Olin Wright. RECIENTES DESARROLLOS DE LA TEORIA MARXISTA DEL ESTADO CAPITALISTA, en: Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos (comps.): El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XXI, editores. 6a. edición. México, 1985.

Eugenio Galdón Bulgarolas y Dolores Tizy Menéndez. LOS INGRESOS PUBLICOS (I), en Enciclopedia Práctica de Economía. Ediciones ORBIS, S.A. Barcelona, España, 1985.

Graizbord, Boris. LOS INSUMOS TEORICOS DE UNA CUASI-TEORIA: EL CONCEPTO DE POLO DE CRECIMIENTO UNA VEZ MAS, en: Cuadernos de Ciencias Sociales, Serie 4. UABC (Instituto de Investigaciones Sociales), Tijuana, BC. México, 1990.

Javier Braña, Mikel Buesa y José Molero. EL ESTADO Y EL CAMBIO TECNOLOGICO EN LA INDUSTRIALIZACION TARDIA. Un análisis del caso español. FCE. México, 1984.

Mitnick M., Barry. LA ECONOMIA POLITICA DE LA REGULACION. FCE. México, 1989.

Nijkamp, Peter. A MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS OF REGIONAL INFRASTRUCTURE AND ECONOMIC DEVELOPMENT, en: A. E. Andersson, Walter Isard and T. Puu (eds.): Regional and Industrial Development Theories, Models and Empirical Evidence, Elsevier Science Publishers B.V., North Holland, 1984.

Norbert Vanhoven. and Leo H. Klassen. REGIONAL POLICY: AN EUROPEAN APPROACH. Ed. Avebury Gower Publishing, Co. Ltd., Great Britain, 1987.

Offe, Claus. CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. CONACULTA-Alianza Editorial. México, 1990.

Perroux, Francois. THE POLE OF DEVELOPMENT'S NEW PLACE IN A GENERAL

THEORY OF ECONOMIC ACTIVITY, en: Higgins And Savoie: Regional Economic Development. UNWIN/HYMAN.

Palacios Lara, Juan José. EL CONCEPTO DE REGION: la dimensión espacial de los procesos sociales en: Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVII, # 66, junio de 1983. Sociedad Interamericana de Planificación, México, 1983. pp. 56-68

----- LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1970-1982. Las contradicciones de un intento de redistribución. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal. México, 1989.

Rostow, W.W. LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO. FCE. México, 1974.

Villarreal, René. MITOS Y REALIDADES DE LA EMPRESA PUBLICA. ¿Racionalización o privatización? Editorial DIANA, S.A. México, 1988.

## **CAPITULO II. ESTADO Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.**

### **INTRODUCCION.**

Tratando de identificar el contexto nacional, en el que se diseñan e implementan las políticas públicas para el desarrollo regional de Baja California Sur (BCS), en las páginas que siguen revisaremos brevemente las distintas modalidades que ha asumido la intervención del Estado en el desarrollo nacional y, en particular, en el desarrollo regional en México de 1920 a 1990.

El objetivo de esta revisión es mostrar que la concepción del desarrollo desde la óptica del Estado nacional ha ido cambiando y que el cambio ha estado en función de las coyunturas políticas que ha vivido el país, teniendo por consecuencia la modificación en las formas e instrumentos de intervención del Estado nacional a nivel regional. Asimismo, dicha revisión debe proporcionarnos elementos para entender la naturaleza y las formas que ha asumido la intervención del Estado nacional en el contexto regional de Baja California Sur, al menos en los últimos 30 años.

### **1. CAMBIOS EN LA GESTION GUBERNAMENTAL Y CONSOLIDACION DEL ESTADO INTERVENTOR EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO, 1920-1940.**

#### **1.a. De 1920 a 1934.**

La Revolución de 1910 políticamente finalizó con la aprobación de la Constitución de 1917, donde se le otorgaba al Estado naciente la conducción política del país. Fomentando el desarrollo económico, la creación de empleos y una distribución más justa de la riqueza. Por tanto, el Estado mexicano debía planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y promoción de las actividades económicas, en apego al interés nacional.

En lo que respecta al desarrollo regional, el Estado podría participar por sí sólo o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del

desarrollo<sup>37</sup>.

Bajo estas premisas se elabora la estrategia de desarrollo nacional buscando la consolidación de la vida institucional, con la creación y consolidación de las instituciones públicas, y la reconstrucción de la economía nacional maltrecha por el movimiento armado. La preocupación de los gobiernos posrevolucionarios estaba orientada a la búsqueda del desarrollo general del país, antes que atender a procesos de desarrollo regional, debido a la urgencia del Estado nacional por estabilizar y consolidar sus bases de legitimación política.

Pensar en el desarrollo nacional como estrategia que debía servir para la consolidación de las bases de legitimación política era vital para un Estado que quería asumir el liderazgo político y económico del desarrollo nacional, como mandato de la Constitución.

Durante los años posteriores a la Revolución armada hasta el período cardenista, el Estado posrevolucionario dedicó gran parte de sus esfuerzos y de sus recursos hacia la modernización institucional y económica, que sirviera de base para la propuesta de una estrategia de desarrollo nacional estable y con el consenso popular.

En este contexto, se propone una activa intervención estatal buscando influir sobre una estructura económica desorganizada, desarticulada e inestable a través del gasto público, el cual sufrió modificaciones sustanciales en su estructura durante ese período<sup>38</sup>.

A la par con lo anterior, durante este período se crearon diversas instituciones públicas que le permitieran al Estado controlar las variables macroeconómicas y conducir el proyecto de desarrollo nacional, así como la reglamentación y regulación de las actividades económicas a través de la promulgación de leyes y reglamentos que

---

<sup>37</sup>. Véase el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. pp. 20-21

<sup>38</sup>. En 1920 la estructura de la inversión pública era la siguiente: el 17% se destinaba a las actividades económicas y sociales, y el 80% eran gastos de administración; mientras que en 1934 la estructura se había modificado de la siguiente manera: el 23% de la inversión se destinaba a la primera categoría del gasto público y el 62% para gastos de administración.

encauzaran en el marco de la legalidad dichas actividades<sup>39</sup>.

Por otro lado, paralelo al objetivo de estabilizar las variables políticas, el Estado nacional perseguía también dos objetivos en el aspecto económico: reconstruir la maltrecha economía nacional y ampliar el mercado interno. Así pues, la doble intencionalidad en el plano económico se resumía en seis puntos: i) "nacionalismo económico, autonomía y economía dirigida y actuada por mexicanos; ii) colonización de tierras ociosas; iii) industrialización; iv) sustitución de la economía de autoconsumo por la economía de compra y venta, comercio exterior limitado a la compra de maquinaria y equipos de trabajo y a la venta de manufacturas y, sólo transitoriamente, a la exportación de materias primas; v) aumento de jornales; y vi) participación del Estado en casi todas las ramas y en cada una de las fases de actividad económica (producción, distribución y consumo)"<sup>40</sup>.

Adicionalmente, había la intención de disminuir las diferencias sociales mediante la reforma agraria, el fomento al sindicalismo y al arbitraje en las relaciones obrero-patronales, así como la utilización creciente de recursos públicos para beneficio de la clase trabajadora.

### 1.b. De 1934-1940.

Las diversas acciones públicas emprendidas por el Estado mexicano durante 1920 a 1934 se consolidaron en buena medida en los años que abarcaban el sexenio cardenista, 1934-1940, que merece atención aparte por las modificaciones sustanciales y realmente profundas que se realizaron en esos años en la relación Estado-sociedad civil. Se fortalece la institución presidencial frente al poder

---

<sup>39</sup>. Por ejemplo, durante la administración de Plutarco Elías Calles se crearon la Comisión Nacional de Irrigación, las Juntas Locales de Caminos, la Comisión Nacional de Caminos (1925), el Departamento de Aeronáutica Civil (1925), el Servicio Postal Mexicano (1921), la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, la Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces (1921), el Banco de México (1925), el Banco Cooperativo Agrícola (1926) y la promulgación de la Ley Federal de Irrigación, la Reforma Hacendaria de 1924, etc.; durante el período obregonista se crearon la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas en la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Comisión Federal de Electricidad (1933) y la creación de Nafinsa (1933), etc.

<sup>40</sup>. José Ayala Espino, ESTADO Y DESARROLLO: La Formación de la Economía Mixta Mexicana. FCE-SEMIP. México, 1988. p. 89

personalista de los caudillos de la Revolución; se reforma la Constitución para alargar el período presidencial a seis años; se consolida la estructura corporativa del régimen político, con la creación de la estructura sectorial del partido político en el poder; se realizan cambios sustanciales en la dinámica económica, a través de una política estatal más activa que buscaba introducir modificaciones profundas en la estructura productiva y que ya no se conformaba con el sólo manejo de los recursos financieros y monetarios, con lo que se recuperan para la Nación actividades y recursos económicos estratégicos; y se avanza en la consolidación de una institucionalidad estatal que apoyaba reformas financieras y fiscales.

Así, a inicios del régimen cardenista habría que resolver dos cuestiones. Por un lado, la modernización institucional debía servir para la sobrevivencia del Estado e incorporar, asimismo, a las distintas fracciones triunfantes en la Revolución a las tareas de la administración pública y de la conducción económica. Por el otro, deshacerse de la estructura productiva heredada del período porfirista era una cuestión que sólo se podía resolver con una activa intervención estatal y que abriera espacios a los intereses de los nuevos grupos emergentes, en oposición a los intereses oligárquicos que se crearon en los años previos al movimiento revolucionario de 1910.

En ese sentido, la rectoría económica por parte del Estado se reflejaba ya con bastante claridad en el Primer Plan Sexenal, 1934-1940, en donde se establecía que: a) al Estado correspondía una participación amplia en la organización y dinamización de las relaciones de producción, de las fuerzas productivas y de la acumulación de capital; b) la política económica gubernamental debía conducirse de tal modo que se redujera o se eliminara la dependencia hacia el exterior; c) el gobierno debe actuar en el sentido de que se apliquen, de forma efectiva y generalizada, las disposiciones de la legislación sobre las relaciones de producción<sup>41</sup>.

Por otro lado, sigue ampliándose el número de las instituciones públicas con el ingrediente de la incorporación de las bases no burocráticas (político-sociales) en su creación y administración.

---

<sup>41</sup>. Véase a José Ayala Espino. Op. cit. pp. 139-140

En resumen, la nueva política de desarrollo nacional se caracterizaba por: i) la legitimación de una rectoría estatal basado en la intervención económica, pero consolidado a partir de la enorme densidad social; ii) la profundización de la reforma agraria permitió encauzar orgánicamente a la efervescencia política, ampliando la autonomía relativa del Estado y creando una importante base de consenso social; iii) la ejecución de grandes programas de inversión en infraestructura vial, obras hidráulicas, electricidad, petróleo y fomento agrario, como una expresión del papel más activo del Estado en la economía; y iv) la reestructuración del sistema monetario y financiero orientado y dirigido a formar actividades estratégicas y prioritarias<sup>42</sup>.

En conclusión, de la revisión de este período se pueden identificar los siguientes elementos: a) la búsqueda de la modernización económica e institucional para poder dirigir desde el Estado un proyecto de desarrollo nacional viable en el largo plazo; b) una intervención más activa del Estado en el desarrollo nacional a través del gasto público que sufrió una transformación cualitativa en su estructura; c) la creación de diversas instituciones públicas para reglamentar y regular las actividades económicas, e inclusive la intervención del Estado a través de sus empresas en todas las fases del proceso económico: producción, distribución y consumo de bienes, abandonando la política de la pura administración de los recursos financieros; y d) la preocupación estatal por impulsar un proyecto de desarrollo nacional, antes que atender a procesos de desarrollo regional, por la necesidad de consolidar las bases de legitimación política del Estado posrevolucionario.

Se puede observar, en las nuevas condiciones de la sociedad modernizada un fortalecimiento del Estado nacional para conducir y dirigir los procesos sociales y económicos a través del gasto público, como lo exigía la Constitución de 1917.

La revisión de este período de la historia nacional es pertinente para los fines de este trabajo, pues permite conocer en qué momento y bajo qué circunstancias se generan las condiciones políticas que posibilitan la intervención del Estado nacional en

---

<sup>42</sup>. Ayala Espino, José. Op. cit. p. 149

Baja California Sur. Asimismo, permite identificar que en determinadas circunstancias históricas, en la relación entre el gobierno federal y los estados de la República se hace necesaria cierta concentración de poder en el gobierno central, lo cual es un punto a considerar en la discusión que promueven los regionalistas sudcalifornianos contra el carácter centralista del Estado nacional. Por último, la identificación de una activa intervención estatal para inducir el proceso de desarrollo nacional a través del gasto público tuvo implicaciones muy importantes para Baja California Sur, pues ello creó las condiciones favorables para que fluyera hacia la entidad una enorme cantidad de recursos públicos -técnicos y financieros- para impulsar el desarrollo de esta región del territorio nacional.

## **2. DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL A LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL Y SECTORIAL, 1940-1990.**

Hemos concluido en la sección anterior que a partir de 1940, el Estado mexicano había consolidado su capacidad institucional y logrado el liderazgo político suficiente para emprender el proyecto de desarrollo nacional. En ese sentido, se empezaron a diseñar diversos instrumentos de regulación y de intervención directa del Estado con el objetivo de incidir en los indicadores del desarrollo regional y sectorial del país.

Así, en el segundo Plan Sexenal, 1940-1947, ya se precisaban los lineamientos de una estrategia de desarrollo en los tres niveles de la planeación: nacional, regional y sectorial. Más específicamente, en el sexenio avilacamachista la política de desarrollo nacional se orientó en dos sentidos.

Por una parte, se propuso mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial a través de una política sustitutiva de importaciones, cuyos elementos fundamentales eran: la protección de la industria doméstica de la competencia extranjera, proporcionar insumos industriales estratégicos a precios bajos, construir la infraestructura básica para el crecimiento industrial y capacitar a la fuerza de trabajo para las actividades industriales.

Por la otra, se procuró impulsar el crecimiento de ciertas zonas o territorios del país con mayor potencial económico, por medio de una política regional explícita<sup>43</sup>.

Ambos propósitos debían lograrse a través de la utilización del gasto público como uno de los principales instrumentos de la política regional. Así entonces, no obstante estar dominada por la política de impulso a la actividad industrial, la estrategia de desarrollo nacional también estaba permeada por una preocupación por el desarrollo de ciertas regiones.

De esta manera, los primeros esfuerzos formales del gobierno federal en atención a la problemática del desarrollo regional en México fueron las acciones realizadas por las Comisiones Nacionales de Caminos e Irrigación y los Bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, antes de los años cuarenta. Asimismo, en 1936 se creó la Dirección del Bajo Río Bravo para atender las graves inundaciones que produjeron las avenidas del río Bravo en el norte del país. Dos años más tarde se crea por decreto la Comisión de Fomento Agrícola y Ganadero<sup>44</sup>, a través del cual el gobierno federal entregó a la comunidad Yaqui grandes extensiones de tierras agrícolas en Sonora<sup>45</sup>. Durante 1942 se creó el Consejo Mixto de Economía Nacional cuyo objetivo era la realización de estudios socioeconómicos para cada uno de los estados de la República, para lograr una visión de conjunto de la economía nacional. A partir de 1947 se crean las Comisiones para el desarrollo regional por cuencas hidrológicas para fomentar de manera integral el desarrollo de aquellas zonas del país con abundancia de recursos hídricos, tales comisiones fueron: la Comisión del Papaloapan, la del Tepalcatepec-Balsas creadas en 1947 y la del Grijalva en 1951, entre los más importantes organismos de desarrollo regional integral.

---

<sup>43</sup>. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO, 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México, 1917-1946. SPP-FCE. México, 1985. p. 39

<sup>44</sup>. Esta Comisión se transformó más tarde en la Comisión Intersecretarial de la Región Indígena del Valle del Yaqui, que se encargaría del desarrollo y aprovechamiento integral de los recursos naturales y patrimonio de la tribu yaqui.

<sup>45</sup>. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO.... Op. cit. p. 48

A la Comisión del Papaloapan<sup>46</sup> se le encargó el desarrollo de la Cuenca del río Papaloapan que abarca parte de los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca. Sin embargo, las cuantiosas inversiones proyectadas eran extravagantes para ese período y se caracterizaban por su falta de planeamiento y en los términos del objetivo de descentralización regional los resultados han sido desalentadores: no hay una industria local nueva de importancia, la población de la cuenca creció entre 1950 y 1960, pero con menor rapidez que la de la República.

Por su parte, a la Comisión del Tepalcatepec se le encomendó el desarrollo integrado de la cuenca del río Tepalcatepec, localizada en su mayor parte en el estado de Jalisco. La Comisión invirtió en sus 15 años de existencia un promedio de 15 millones de pesos anuales. Esta cuenca se une a la cuenca mucho más grande del Balsas. El desarrollo de la cuenca del Balsas se le encomendó posteriormente a la Comisión del Balsas en 1960, la cual absorbió a la Comisión del Tepalcatepec. Para este fin tendría todas las facilidades para el planeamiento, proposición y construcción de obras de irrigación y para el desarrollo de las fuentes de energía, ingeniería sanitaria, establecimiento de comunicaciones, incluyendo carreteras, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, y para la creación y expansión de centros de población. También tendría autoridad en los asuntos industriales, agrícolas, de crédito y de colonización y podría intervenir en asuntos agrarios.

Asimismo, en junio de 1951 se crea el Proyecto Grijalva para promover el desarrollo integral de las cuencas hidrológicas de los ríos Grijalva y del Usumacinta, localizadas en los estados de Tabasco y Chiapas. Habiendo empezado sus trabajos en 1953, los primeros cinco años de la Comisión se usaron en estudios y obras de infraestructura de apoyo a las actividades agrícolas. Al intentar evaluar los efectos combinados de los proyectos del Papaloapan y del Grijalva, se pone en claro que dos décadas de cuantiosa inversión en la región del Golfo sólo han tenido un efecto muy limitado en términos de la descentralización en la localización de la actividad

---

<sup>46</sup>. La mayor parte de la descripción de los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas que aquí se exponen son tomados del libro de David Barquín y Timothy King: DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL (ENFOQUE POR CUENCAS HIDROLOGICAS DE MEXICO). Siglo XXI, editores. México, 1970. Las citas que no corresponden a este libro se señalan a pie de página.

económica. Los proyectos hidroeléctricos no han ejercido una atracción notable sobre la industria que requiere mano de obra intensiva, aún cuando las industrias petroquímicas de la costa del Golfo y las industrias de aluminio se han beneficiado por la abundancia local de energía. El desarrollo agrícola sólo ha ocurrido a un ritmo moderado y no ha producido muchos movimientos hacia la zona.

En este mismo contexto, se inscribe la apertura del valle de Santo Domingo, BCS, en 1949 para las actividades agrícolas, aprovechando los recursos hídricos del subsuelo y con ello provocar el poblamiento de la entidad en esos años. A reserva de un análisis más detallado sobre este proyecto de desarrollo regional en el capítulo tres, su ejecución tuvo resultados favorables de poblamiento y de altos niveles de producción agrícola durante la década de los setenta; sin embargo, entrada la década de los ochenta se manifestaron fenómenos no previstos en el proyecto inicial de desarrollo: sobreexplotación de los mantos freáticos y procesos de emigración de la zona hacia otras partes del estado o del país, y que en la actualidad limitan seriamente el desarrollo agrícola futuro de esta zona del estado.

En resumen, no obstante algunos logros de los proyectos de desarrollo por cuencas hidrológicas y la importancia de los recursos de inversión pública destinados para su ejecución, su mayor deficiencia era que aún no estaban considerados en un esquema de planeación global; más bien, eran esfuerzos aislados de desarrollo regional que poco tenían que ver con sus regiones adyacentes<sup>47</sup> y, por tanto, en su ejecución no podía pensarse en la articulación de una dinámica de desarrollo interregional a escala nacional.

Por otro lado, estos proyectos de desarrollo al implementarse tuvieron un alcance limitado de sus objetivos principales de descentralización regional, solamente se alcanzaron en un grado aceptable aquellos que estaban planteados de manera secundaria. Asimismo, los recursos para la ejecución de estos proyectos carecían de

---

<sup>47</sup>.- Las regiones adyacentes o las regiones que constituían áreas de influencia de las regiones en desarrollo, más bien presentaban efectos de depredación, a través de la migración poblacional y el debilitamiento de sus actividades económicas.

una estructura adecuada de planeación para la asignación de los recursos, inclusive en algunas ocasiones se ampliaron sobre la marcha las dimensiones físicas de las obras y, por tanto, los montos de recursos requeridos para su realización.

Adicionalmente, cabe destacar que los recursos para la realización de las obras eran totalmente públicos, lo cual limitaba la posibilidad de responsabilizar a los productores en la recuperación del capital invertido, de ahí que los futuros proyectos de desarrollo regional de esta naturaleza deberían contemplar en su estructura la aportación de los beneficiarios para que los costos económicos y sociales no recaigan solamente sobre el Estado.

Finalmente, cuando se planteen proyectos de desarrollo de tal naturaleza deben hacerse suficientes estudios de factibilidad sobre la calidad y cantidad de la mano de obra ahí existentes y sobre la verdadera vocación regional por las actividades que se pretende estimular, para evitar fallos en el impacto social y productivo de los proyectos de desarrollo que se impulsen.

Por otra parte, en el contexto nacional dos nuevas expresiones del desarrollo regional adquirían presencia a partir de la década de los sesenta: por un lado, el fenómeno centralizador del desarrollo industrial empezaba a mostrar efectos dañinos de aglomeración, principalmente, en el Distrito Federal, los estados de México y Nuevo León; y por el otro, el problema fronterizo había calado lo suficiente en la conciencia del gobierno federal para declararla zona prioritaria de desarrollo, por la importancia de los flujos comerciales y turísticos y de población en la frontera de México con los Estados Unidos.

Para hacer frente a las externalidades negativas del proceso de concentración industrial el gobierno federal propuso una política industrial explícita. Destaca así, el Programa de Parques y Ciudades Industriales propuesta en el régimen echeverrista en materia de descentralización industrial, a cuya operación estaría a cargo el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) creado en el primer mes de su gobierno. "El objetivo principal del FIDEIN es estudiar y fomentar la creación de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales en función de ciertos criterios: aprovechamiento de la infraestructura y

recursos naturales existentes; distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial; descentralización urbano-industrial; agrupamiento de empresas afines o complementarias para propiciar procesos de integración industrial y financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento de parques industriales"<sup>48</sup>.

El FIDEIN transfirió a los gobiernos de los estados los derechos y obligaciones que tenía en materia de operación, administración y desarrollo de los parques industriales, en 1982. En la actualidad existen 130 parques y ciudades industriales en el país con el fin de estimular la descentralización industrial y reducir las desigualdades regionales. De los cuales sólo 26.9% del total pueden considerarse exitosos, el resto 73.1% presentan una serie de dificultades de localización, gestión administrativa, disponibilidad de recursos financieros, carencias en la dotación de infraestructura y servicios, que no permiten visualizar su culminación en un futuro previsible<sup>49</sup>.

Paralelo a lo anterior, durante la administración echeverrista se promulgaron las Leyes Estatales de Exenciones Fiscales a la Industria y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, así como, la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria. La aplicación de las reglamentaciones y la operación del Fondo buscaba entre otras cosas: la relocalización de las actividades industriales y el fomento a las mismas.

Respecto al alcance de los objetivos de las Leyes Estatales de Exenciones Fiscales a la Industria, Alan Lavell<sup>50</sup> dice que esta política de industrialización no había sido suficiente para influir en las decisiones de localización y relocalización de las empresas fuera del valle de México por varias razones: i) debido a que todos los estados del país concedían exenciones de impuestos resultaban mutuamente excluyentes; ii) la eliminación de las exenciones fiscales en el Distrito Federal provocó que las industrias

---

<sup>48</sup>. Garza Gustavo. LA POLITICA DE PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES EN MEXICO: ETAPA DE EXPANSION, 1971-1987, en: Gustavo Garza (comp.) Una Década de Planeación Urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México. México, 1989. p. 179.

<sup>49</sup>. Véase a Gustavo Garza. Op. cit. p. 207

<sup>50</sup>. Véase a Alan M. Lavell. INDUSTRIALIZACION REGIONAL EN MEXICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES POLITICAS, en: Luis Unikel y Necochea (edits.) Desarrollo Urbano y Regional en América Latina: Problemas y Políticas. FCE. México, 1975

solamente se desplazaran a los municipios del estado de México colindantes con el Distrito Federal que seguían ofreciendo exenciones de impuestos: Naucalpan, Cuautitlán, Tlanepantla, etc.; y iii) las empresas le atribuían a la exención de impuestos una importancia menor en sus decisiones de localización.

Asimismo, respecto a la operación del Fondo para apoyar a las pequeñas y medianas industrias, un elemento novedoso de esta política de industrialización es que se trataba de seleccionar a aquellas empresas localizadas fuera de las áreas de concentración industrial como sujetas de crédito, lo cual provocó una marcada disminución de la importancia del Distrito Federal y que, sin embargo, tuvo como consecuencia un incremento notable de sólo cuatro estados de la República.

La reflexión que pudiera anotarse aquí es que los propósitos de buscar la desconcentración de las actividades industriales del gobierno federal no se acompañaba de un debido conocimiento sobre el comportamiento de los industriales en sus decisiones de relocalización y, sobre todo, demuestra que los capitalistas siempre buscarán operar en condiciones de minimización de costos, sin considerar las externalidades negativas de la aglomeración a menos que estas impliquen costos que afecten a sus ganancias.

En lo que respecta a la atención de la problemática fronteriza, el gobierno del presidente Echeverría creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres en 1972 y que tenía como propósito estimular ampliamente su desarrollo e integración al territorio nacional, a través de la creación del empleo, impulsar la industria y el comercio de la zona, elevar la competitividad de la producción y promover el incremento del flujo turístico.

En realidad las acciones de esta Comisión tienen sus antecedentes en lo que se denominó Programa Nacional Fronterizo creado en 1961 cuyos objetivos eran: a) captar el creciente mercado de la zona para estimular el crecimiento de la producción industrial interna; b) fomentar el establecimiento de nuevas empresas industriales en la región; c) lograr que los productos nacionales concurrieran en condiciones competitivas de oportunidad, precio y calidad; d) elevar el nivel de vida de los habitantes; e) promover la creación de nuevas fuentes de ocupación; f) cambiar la

aparición física de las poblaciones; y g) fomentar al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia las ciudades fronterizas"<sup>51</sup>.

La política de descentralización de las actividades industriales a través de la creación de los parques industriales al igual que el estímulo económico de la región fronteriza con la creación de regímenes de Zonas y Perímetros Libres durante la administración echeverrista tuvo importantes implicaciones en Baja California Sur, pues durante la década de los setenta se crea el régimen de Zona Libre específico para Baja California Sur, así como la creación de un parque industrial en la década de los ochenta. En el caso de la creación del régimen de Zona Libre, no obstante haber provocado un gran dinamismo de la actividad económica comercial en la entidad disparó otros procesos de especialización económica en el sector servicios y concentración de los beneficios en una sola clase social -los comerciantes-.

Otro elemento que merece destacar en la revisión que estamos haciendo del proceso de regionalización y sectorialización de la estrategia de desarrollo nacional es la consolidación de los instrumentos de la planeación del desarrollo regional a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Los CUDs que anualmente signan los mandatarios federal y estatal tienen su antecedente en lo que se conoció como Convenio Unico de Concertación (CUC) que existían hasta antes de 1976. Ulteriormente en el marco de la reforma administrativa de ese año, dichos CUCs se transformarían en los CUDs que ahora conocemos y que constituyen instrumentos de coordinación entre el gobierno federal y estatales en la ejecución de los recursos de inversión para impulsar las actividades productivas de los estados fortaleciendo sus finanzas y tomando en cuenta sus sugerencias para definir las prioridades de asignación de los recursos.

El paso de los CUCs a los CUDs fue algo más que un cambio de nombre, pues los diversos programas de inversión que contenía el primer instrumento de la planeación se reestructuraron, logrando que la dispersión de objetivos se redujera en un esquema

---

<sup>51</sup>. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO.... Op. cit. 67

mucho más operativo y con una mayor racionalidad en la ejecución de los recursos<sup>52</sup>.

A partir de lo anterior, se puede pensar que la decisión del gobierno federal de buscar el desarrollo regional se había consolidado con la elaboración y reestructuración de estos programas de desarrollo regional.

Se observa, asimismo, que la ruta de la consolidación institucional se ha introducido en la reforma administrativa, después de la creación y consolidación de las instituciones en el período anterior a 1940.

Por otro lado, los diversos instrumentos de la política regional mencionados muestran los propósitos del gobierno federal de buscar la descentralización no sólo de las actividades industriales sino también la descentralización de las decisiones de la política de desarrollo hacia las entidades federativas en congruencia con una de las tesis de gobierno del presidente Miguel de la Madrid de descentralizar la vida nacional.

Así, siguiendo con la dinámica de las reformas administrativas durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se aprueba en diciembre de 1982 la Ley de Planeación y poco después el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Al mismo tiempo, se reforman los artículos 25 y 26 de la Constitución para precisar la intervención del Estado en la economía y se establece, asimismo, un artículo referente al desarrollo regional.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen las orientaciones que guían las acciones globales, sectoriales, regionales e institucionales, que sirvieron como base

---

<sup>52</sup>. De 1977 a 1981 se fueron aglutinando dentro de los CUC los siguientes programas de inversión: Programas Estatales de Inversión (PEI), que realizaba el gobierno federal en los estados para dotarlos de obras de infraestructura; Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), desarrollados hasta entonces de manera coordinada entre diversas dependencias federales, pero al margen de los CUC; Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), ejecutados para impulsar determinados productos regionales y sectoriales considerados estratégicos por los gobiernos de cada entidad federativa; Programas Integrales de Desarrollo Rural (PIDER); a partir de 1981, la federación empezó a entregar los Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM); y para dar atención especial a las zonas marginadas del país, se crearon los diversos de la Comisión General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR). Actualmente, en los CUDs los mencionados programas han sido reestructurados de la siguiente manera: Los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) se integraron en una modalidad programática denominada Programas de Coordinación Especial (PCE), funcionan mediante acuerdos de coordinación para transferir recursos a los estados a fin de realizar acciones prioritarias no comprendidas en la propuesta anual de los COPLADES, así como para apoyar programas de emergencia; con la denominación común de Programas de Desarrollo Regional se fusionaron los antiguos PEI, PIDER y los programas de COPLAMAR, éstos últimos desaparecieron en 1983, bajo una sola estrategia de desarrollo regional ahora se apoyan tanto la realización de obras de infraestructura básica y de desarrollo social como programas productivos; a raíz de las repercusiones de la crisis económica de 1982 se crearon los Programas Regionales de Empleo, a fin de aminorar los estragos de la desocupación; y para atender regiones específicas que abarcan más de un estado, se crearon los Programas Regionales Estratégicos (PRES) correspondientes a las siguientes zonas prioritarias: Mar de Cortés, Zona Metropolitana de la ciudad de México, Frontera Norte, Zona Centro, Zonas Áridas y Sureste. (Cfr. Ma. Emilia Janetti Díaz, EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO: Evolución Reciente de la Política, en: Comercio Exterior, vol. 38, num. 9, México, 1978. pp. 852-855)

para la elaboración de los programas a mediano plazo<sup>53</sup>. Para la operacionalización de los programas en el corto plazo se elaborarían los Programas Operativos Anuales (POAs). Asimismo, desde el sexenio lopezportillista se reconocía formalmente la competencia de los estados para planear su desarrollo.

En ese sentido, los antiguos COPRODES se transformaron en los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES), que debían ser establecidos por las legislaturas locales y que sólo se vincularían a la federación de manera coordinada. Se decidiría así, de manera concertada en el seno de los COPLADES entre la federación, el gobierno del Estado, los municipios y los sectores social y privado, las prioridades de la inversión pública en cada una de las entidades federativas. Con la finalidad de apoyar la concertación de las prioridades del desarrollo se creó en la Secretaría de Programación y Presupuesto la Subsecretaría de Desarrollo Regional, "cuyas principales funciones son: apoyar el proceso de la planeación de los estados, normar el funcionamiento de las delegaciones en los estados, formalizar los Convenios Unicos de Desarrollo, vigilar el cumplimiento de la normatividad, vigilar la asignación de los recursos, formular diagnósticos socio-económicos que faciliten la definición de prioridades de inversión y proponer medidas para desconcentrar las actividades de la zona metropolitana de la ciudad de México"<sup>54</sup>.

En el régimen salinista, un nuevo elemento se hace presente en la relación entre el Estado y la sociedad mexicanos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En efecto, el gobierno federal ha recuperado en el PRONASOL lo valioso de las experiencias obtenidas en anteriores programas productivos y de bienestar, tales como el PIDER, y las acciones del COPLAMAR y ha implementado una nueva

---

<sup>53</sup>. Los programas de desarrollo nacionales, regionales y especiales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo son; Programas Nacionales: de Alimentación, Financiamiento del Desarrollo, Comunicaciones y Transportes, Fomento Industrial y Comercio Exterior, Salud, Energéticos, Minería, Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Pesca y Recursos del Mar, Turismo, Capacitación y Productividad, Desarrollo urbano y Vivienda, Ecología, Desarrollo Tecnológico y Científico, Sistema Nacional de Abasto y Procuración e Impartición de Justicia, Desarrollo Rural e Integral; los Programas de Desarrollo Regionales: Programa de la Región Mar de Cortés, Programa de la Región del Sureste, Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y Región Centro, Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas y Programa de Desarrollo de la Frontera Norte; Programas Especiales: Programa Especial de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas y Programa Especial de Desarrollo de la Cuenca del Coatzacoalcos.

<sup>54</sup>.- Janetti, Díaz, Ma. Emilia. Op. cit. 855

modalidad en la relación entre gobierno y sociedad civil<sup>55</sup>, buscando articular a los actores sociales en un esquema de coparticipación en tres líneas de acción: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional.

En otros términos, en la relación entre el Estado y la sociedad mexicanos está teniendo lugar un avance cualitativo en el proceso descentralizador, al menos como objetivos formales del PRONASOL. Es decir, la consecuencia de la propuesta del presidente José López Portillo de que en la descentralización no sólo se trataba "de trasladar a la provincia (a los gobiernos de los estados y de los municipios) actos que se realizaban en la capital, sino de transferir poder al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos" devino en una transferencia de la capacidad desisoria a los individuos y a las comunidades, cuando menos en algunas decisiones sencillas que atañen a su vida cotidiana.

En lo que respecta a la planeación sectorial del desarrollo, después de la década de los setenta se consideró necesario que para la instrumentación y ejecución de las reformas económicas, políticas y sociales, habría que intensificar la planeación sectorial e intersectorial, con la finalidad de orientar y ordenar las acciones en los diferentes ámbitos sectoriales del desarrollo nacional<sup>56</sup>. Cada uno de los programas sectoriales establecía metas y prioridades específicas del desarrollo de los sectores en sus respectivas áreas de influencia; la normatividad y la regulación de las actividades económicas para posibilitar una mejor coordinación entre los agentes públicos, privados y sociales de los sectores económicos; y la definición de metas e instrumentos de acción.

---

<sup>55</sup>. En palabras de Luis Aguilar Villanueva: Solidaridad desarrolla una nueva forma de gestión pública de la demanda social, desde la premisa de que los recursos estatales son escasos y que el gobierno no es el único o principal actor en la solución de los problemas sociales. Dicho en positivo, el nuevo esquema de gestión parte de la idea de la participación de la sociedad en el tratamiento de sus cuestiones y con la exigencia de la racionalidad gubernamental. Resuelve los problemas sociales despertando la iniciativa y la autonomía de individuos, familias y comunidades locales e induciéndolos a definir sus problemas, a priorizarlos, calendarizarlos, y determinar la forma de abordarlos y el grado de cooperación grupal, con el fin de programar y eficientar el gasto público. (Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, SOLIRADIRIDAD: TRES PUNTOS DE VISTA, en: Solidaridad a Debate. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Nacional, México, 1991. p. 137)

<sup>56</sup>. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO ... Op. cit. p. 90

Sin embargo, en opinión de Juan José Palacios<sup>57</sup>, los propósitos del gobierno federal de descentralizar las actividades económicas no ha sido consecuente con los patrones de asignación regional y sectorial de la inversión pública, durante los sexenios de José López Portillo y de Miguel de la Madrid. Y aún más, los patrones de asignación han seguido la misma tendencia que venían observando desde 1958. Esta opinión es importante, si consideramos el hecho de que uno de los instrumentos más poderosos de la política regional para incidir sobre procesos de relocalización de las actividades económicas y de inducción sobre procesos de desarrollo regional es la inversión pública.

Así, en el análisis de la distribución sectorial y regional o por entidades federativas, este autor encuentra que la mitad de los recursos destinados a las diferentes partidas de infraestructura social se han concentrado en el Distrito Federal en los períodos analizados. Esto es significativo ya que el gasto en infraestructura social es el medio más directo para elevar los niveles de bienestar de las localidades donde se localiza y por lo tanto es el indicador más fiel de las preferencias de un gobierno por mejorar las condiciones de vida de la población de las regiones del país.

Otras de las entidades beneficiadas es Nuevo León, que es la única que ha visto crecer su participación en los tres períodos. En contraste, es revelador que las proporciones asignadas a los estados petroleros no hayan cambiado, y este hecho indica que el decidido fomento a la producción de hidrocarburos que han recibido no ha sido acompañado del apoyo correspondiente para lograr el mejoramiento de los niveles de bienestar.

En el caso de la inversión en infraestructura económica, resalta que el grado de concentración en el Distrito Federal ha sido relativamente menor, pero en los últimos tres períodos gubernamentales ha tenido lugar un marcado proceso de reconcentración regional en su favor. Como consecuencia de lo anterior, las participaciones de los demás estados del país en este renglón han mostrado, en general, una tendencia a

---

<sup>57</sup>. Véase a Juan José Palacios. LA INSUFICIENCIA DE LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO: PATRONES DE LOCALIZACION DE LA INVERSION PUBLICA, en: Gustavo Garza (comp.) Una Década de Planeación Urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, México, 1989. pp.

disminuir. Por lo tanto, en vista de que la inversión en infraestructura económica constituye el instrumento más efectivo en manos de un gobierno para inducir una redistribución geográfica de las actividades económicas hacia las regiones menos desarrolladas, resulta particularmente revelador el que no hayan sido utilizados en este sentido por parte de los tres gobiernos que han puesto en práctica por primera vez en México una política de desarrollo regional explícita y de alcance nacional.

En el caso de la inversión en industria es de destacar que la mayor parte se ha canalizado hacia los estados petroleros de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

En lo que se refiere al sector primario se puede ver que algunas entidades tradicionalmente agrícolas han visto reducir su participación en los períodos analizados como es el caso de Sonora y Tamaulipas, si bien la de otros estados como Sinaloa y Veracruz dicha participación ha tendido a aumentar. Sin embargo, lo inusitado aquí es que la proporción más alta de la inversión hacia el sector primario la ha absorbido el Distrito Federal en los tres períodos, describiendo además una tendencia creciente. Así, el gobierno de Echeverría le asignó una quinta parte de su gasto en este sector, proporción que es aumentada a más de un cuarto del total por las administraciones subsiguientes.

Dada su naturaleza peculiar, la inversión en turismo presenta una distribución regional que refleja fielmente la localización de los principales lugares y zonas con atractivos turísticos del país. Lo que resulta más significativo es el extraordinario aumento de la proporción asignada al Distrito Federal, la cual se quintuplica del primero al último de los períodos en estudio. De esta manera en el régimen de De la Madrid dicha proporción es con mucho la más alta de todas, ya que duplica la inversión en Baja California Sur, que es la que le sigue. Esto constituye una acción más que revela la prioridad que se ha otorgado al desarrollo del Distrito Federal, concentrando la inversión para el fomento de las actividades turísticas en esta entidad ampliamente favorecida a expensas de aquellas en las que se encuentran los principales atractivos naturales del país.

Esta contradicción entre los propósitos de la descentralización y los patrones de asignación de la inversión pública, puede ocultar un aspecto político en los criterios de asignación de los recursos públicos para la inversión hacia las entidades federativas. Es decir, la tendencia a la concentración de la inversión pública en el Distrito Federal puede estar asociado a la enorme centralización del poder de decisión sobre los recursos en manos del gobierno de la federación, cuyas oficinas centrales se encuentran en la ciudad de México; es decir, no hay una correspondencia entre la forma en que se captan los recursos tributarios y la forma cómo se distribuyen los mismos hacia los estados de la federación. Este es el argumento del gobierno del estado de Baja California en su disputa con el gobierno federal en torno a los criterios utilizados en el reparto de los recursos tributarios a los estados de la República, pues las autoridades financieras de este estado están tratando de lograr el consenso de otros estados de la federación para modificar la fórmula que utiliza la federación para el reparto de los recursos captados en la recaudación fiscal, de tal modo que los estados que captan más recursos reciban más; sin embargo, el carácter político de esta propuesta es evidente, por lo que difícilmente obtendrá el apoyo de los otros estados, sobre todo de aquellos que captan muy pocos recursos y que dependen en gran medida del "voluntarismo" político del centro para allegarse de recursos públicos para la inversión.

### 3. CONCLUSIONES.

Hemos revisado en este capítulo aspectos que nos dan una imagen sobre las más importantes acciones del Estado mexicano para cumplir con el mandato constitucional de conducir el desarrollo nacional e inducir procesos de desarrollo regional. Las conclusiones sobre dicha revisión pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) De 1920 a 1940, el Estado posrevolucionario impulsó un proyecto de desarrollo nacional, antes que atender procesos de desarrollo regional, por su necesidad histórica de consolidar sus bases de legitimación política, por lo que se vió obligado a asumir

un papel activo en la modernización institucional y económica a través de una transformación cualitativa en la estructura del gasto gubernamental.

El hecho de que el Estado posrevolucionario asuma una activa intervención pública a través de la modificación de la estructura de la inversión pública como necesidad histórica es una decisión de mucha importancia. Dicha decisión adquiere relevancia en el contexto del desarrollo nacional, pues constituye una declaración explícita del gobierno de la federación de ser el conductor del proyecto de desarrollo económico y social del país a través del instrumento de la inversión pública, como corresponde a su carácter de Estado nacional. Coraggio nos dice que solamente el Estado puede asumir un proyecto unificado de desarrollo nacional, pues ninguno de los grupos no estatales podrían hacerlo, además de que no correspondería al carácter privado de sus intereses en el desarrollo, puesto que cada grupo tiene sus propios intereses de clase que no se mezclan con el "interés nacional".

Asimismo, la utilización del instrumento de la inversión pública como instrumento de desarrollo nacional tiene relevancia para Baja California Sur, pues constituye el antecedente de la enorme cantidad de recursos que ha fluido hacia esta entidad por parte de la federación.

b) Por otro lado, en el mismo período, 1920-1940, la activa intervención estatal en la modernización institucional y económica debía atender paralelamente a dos procesos históricos importantes, presentes en esos años de consolidación del Estado nacional. Por un lado, sólo a través de la modernización institucional era posible involucrar a las distintas fuerzas triunfantes en la Revolución a las tareas de la administración pública y conducción económica, y por el otro, sólo mediante la modernización económica era posible sustituir la inercia del modelo de desarrollo heredado de la dictadura porfirista.

c) El incremento de nuevas instituciones públicas durante el período cardenista era importante en términos cualitativos más que en términos cuantitativos, es decir, la diferencia en la creación de instituciones públicas entre el período de 1920-1934 y el

período de 1934-1940 era que las instituciones del sexenio cardenista fueron creadas para participar de manera directa en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes, a diferencia del período anterior en que las instituciones sólo se preocupaban por el manejo de los recursos financieros.

d) A partir de 1940, el gobierno de la República había entrado a una lógica distinta de desarrollo, al impulsar una decidida política de apoyo a la industrialización del país. No obstante que la estrategia de desarrollo nacional estaba altamente permeada por los objetivos de la política industrial, ello no impidió el impulso a determinados polos de desarrollo, creándose así los denominados proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas.

Sin embargo, según la crítica de Boris Graizbord sobre los polos de desarrollo, éstos no tendrán éxito a menos que logren una articulación interregional efectiva de las actividades económicas que se piensa estimular. En el caso de los proyectos mencionados, efectivamente no se dió la articulación interregional, por lo que el alcance de sus objetivos de descentralización regional fue limitado.

Por otro lado, fue evidente la falta de planeamiento de los proyectos, pues muchas de las obras se tuvieron que ampliarse o modificarse en el curso de su ejecución. Asimismo, la pertinencia teórica de la revisión sobre los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas es muy evidente, pues como vimos tanto su propuesta como su ejecución se circunscribía enteramente en el contexto teórico de la teoría de los polos de desarrollo.

Finalmente, la contextualización de este tipo de experiencias de desarrollo en la perspectiva de la teoría de los polos de desarrollo debe servir para llamar la atención sobre aquellos polos de desarrollo que todavía en la actualidad están esperando procesos encadenados de desarrollo con su entorno, como lo plantea la teoría y que los promotores creían que ocurriría en la realidad y que pudiera ser el caso del corredor turístico ubicado en Loreto, Baja California Sur.

e) A partir de la década de los sesenta dos procesos importantes de desarrollo regional se hacían presentes en el contexto nacional. Por un lado, el proceso de concentración industrial en algunas zonas del país: la zona metropolitana de la ciudad de México, las ciudades de Monterrey y Nuevo León, cuyas externalidades negativas de aglomeración eran ya evidentes; y por otro, la problemática de la zona fronteriza del norte de México había motivado al gobierno federal a declararla zona prioritaria en los criterios de desarrollo nacional.

En el primer caso, durante la administración del presidente Echeverría se emprendieron una serie de acciones regulatorias y de fomento a la relocalización de las industrias hacia otros estados de la República, sin embargo, ni los propósitos de relocalización ni los de creación de nuevas industrias y necesarias se lograron en su totalidad, pues el Estado mexicano no entendió lo suficiente la lógica de acción del capital industrial en sus decisiones de creación de nuevas industrias y en sus decisiones de relocalización. De ahí que el Estado antes de emprender acciones públicas encaminadas a influir en las decisiones del capital privado debe poner mayor atención sobre la forma cómo deben articularse las decisiones estatales y las decisiones privadas, si se quiere tener éxito en una inducción conjunta entre capital público y capital privado en procesos de desarrollo regional.

f) Durante el régimen del presidente José López Portillo y con el propósito de incorporar mayor racionalidad en la ejecución de la inversión pública se ha emprendido el esfuerzo de reforma al aparato administrativo y de reestructuración programática de los Convenios Unicos de Desarrollo, como instancia fundamental de planeación del desarrollo regional y de articulación gobierno federal-gobierno de los estados de la federación para la búsqueda del desarrollo regional. Lo cual ha tenido como consecuencia una profundización del proceso descentralizador, pues, si bien la descentralización estaba planteada para transferir poder de decisión a los estados de la República en el manejo y asignación de los recursos, en la administración actual ha devenido en lo que conocemos como el Programa Nacional de Solidaridad y que, entre otras cosas, implica una transferencia de las decisiones en la ejecución de las obras

en beneficio de la comunidad a los individuos y a las comunidades mismas, aún cuando las decisiones sean de escala menor.

Sin embargo, observando la asignación sectorial y regional de la inversión pública se puede concluir que los propósitos de la descentralización de las actividades económicas no se corresponden con los patrones de asignación de los recursos públicos. Es más, lejos de lograr procesos de desconcentración se están observando tendencias de concentración de la inversión pública en aquellas actividades en los estados donde no existen recursos para su explotación. Tal es el caso, por ejemplo, de la inversión pública federal en turismo, cuyos montos asignados al Distrito Federal duplican a los montos asignados, por ejemplo, a Baja California Sur, que se supone es donde existen recursos potenciales de explotación de la economía turística. Si bien en el Distrito Federal existen diversos factores de atracción para la actividad turística, bien pudiera pensarse que la concentración de los poderes de decisión política influyen en la tendencia a concentrar la inversión pública en esta zona del país, al menos en el caso de la inversión turística, pues por ejemplo el Distrito Federal ha acaparado más del doble de la inversión que se asigna a Baja California Sur que es el estado que le sigue en importancia en la asignación de los recursos.

La pertinencia de este tipo de reflexiones es que habría que revisar con detalle los factores que influyen en la decisión del gobierno federal de asignar la inversión para el centro del país en relación a la asignación en otros estados de la República.

En resumen, podemos concluir que en la deficiencia de los instrumentos de la política regional, así como la definición de las prioridades del desarrollo de las entidades federativas sigue existiendo un enorme centralismo. Por otro lado, la naturaleza de los diversos instrumentos utilizados para promover el desarrollo económico de las entidades del país ha estado directamente relacionado a las diversas concepciones que sobre el desarrollo regional ha tenido el gobierno de la federación. Es decir, durante la década de los cuarenta se dió un fuerte impulso a las actividades agrícolas, pues se buscaba potenciar el desarrollo industrial mediante una transferencia de recursos que debían provenir del desarrollo de las actividades agrícolas. Ante la necesidad de corregir las tendencias de desarrollo desequilibrado que se hacían presentes desde la

década de los sesenta el gobierno de la federación impulsó una diversificación de las actividades económicas en las distintas regiones del país con mayor potencialidad de desarrollo y en aquellas en donde se hacían mas evidentes los efectos del desarrollo desequilibrado.

En la actualidad, la mayor atención del gobierno de la República al aspecto social con la ejecución del PRONASOL, pudiera llevarnos a pensar que la política de promoción del desarrollo regional pretende involucrar a los actores no estatales en la conducción del desarrollo nacional, lo cual significa un cambio en la naturaleza de la intervención estatal en el sentido de que se está restando importancia a la intervención directa e impulsar con mayor fuerza la regulación y la reglamentación de las actividades económicas de los agentes privados y sociales que participan en el desarrollo.

Finalmente, en el caso de la relación entre el gobierno de Baja California Sur y el de la federación las conclusiones que se anotan arriba son totalmente válidas. Con la particularidad de que el gobierno del estado tiene serios problemas de dependencia de los recursos técnicos y financieros para la conducción del desarrollo regional y la presencia de lo que pudiera del voluntarismo político en la asignación de los recursos.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA EL CAPITULO II.

Aguilar Villanueva, Luis. F. SOLIDARIDAD: TRES PUNTOS DE VISTA, en: Solidaridad a Debate. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Nacional, México, 1991. pp. 127-138

Ayala Espino, José. ESTADO Y DESARROLLO. La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1988. FCE-SEMIP, México, 1988.

ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO, 1917-1985. Tomo 1. Los primeros intentos de planeación en México, 1917-1946. SPP-FCE, México, 1985.

David Barkin y Timothy King. DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL (ENFOQUE POR CUENCAS HIDROLOGICAS DE MEXICO). Siglo XXI, editores. México, 1970.

Garza, Gustavo. LA POLITICA DE PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES EN MEXICO: ETAPA DE EXPANSION, 1971-1987, en: Gustavo Garza (comp.) Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988. El Colegio de México. México, 1989.

Janetti Díaz, María Emilia. EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. Evolución reciente de la política, en: Comercio Exterior, vol. 38, # 9, México, sept. de 1988.

Lavell, Allan M. INDUSTRIALIZACION REGIONAL EN MEXICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES POLITICAS, en: Unikel y Necochea (eds.): Desarrollo Urbano y Regional en América Latina: Problemas y Políticas. FCE, México, 1975.

Palacios, Juan José. LAS INCONSISTENCIAS DE LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal, en: Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, Vol. 3, # 1, enero-abril de 1988.

----- LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1970-1982. Contradicciones de un intento de redistribución. Universidad de Guadalajara, México, 1989.

----- LA INSUFICIENCIA DE LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO: PATRONES DE ASIGNACION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL, 1959-1986, en: Gustavo Garza (comp.) Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, México, 1989.

Wilkie, James W. LA REVOLUCION MEXICANA. Gasto federal y cambio social, 1910-1976. FCE. México, 1987.

### CAPITULO III.

## DESARROLLO REGIONAL Y POLITICAS PUBLICAS EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1970-1990.

### INTRODUCCION.

En términos del desarrollo regional, actualmente en Baja California Sur (BCS) hay varias cuestiones aún irresueltas y que reclaman nuevas modalidades de intervención estatal, así como nuevos instrumentos de la política regional. Algunas de ellas se citan a continuación.

La consolidación de sus fuentes propias de financiamiento del desarrollo, así como de una capacidad técnica a nivel regional para la planeación del desarrollo.

La consolidación de la infraestructura regional en comunicaciones y en transportes<sup>58</sup> que permita la agilización de los flujos de mercancías y de personas a lo largo y ancho de la media península, por un lado, y entre la región y los mercados nacionales e internacionales, por el otro.

La consolidación, integración y diversificación de las actividades económicas sobre las cuales fundamentar un desarrollo regional estable en el largo plazo; la vinculación óptima de la economía regional a la lógica de desarrollo de la economía nacional e internacional a través de un aprovechamiento racional de los recursos naturales de la región y que los beneficios de su explotación se derramen regionalmente bajo los criterios de la justicia distributiva.

La consolidación de un sistema educativo estatal que permita la formación de educandos visionarios de la problemática regional y, sobre todo, la consolidación de un sistema estatal de investigación social cuyos investigadores se involucren en la dinámica del desarrollo regional con propuestas científicamente fundamentadas pero con suficiente flexibilidad pragmática para atender a los procesos empíricos

---

<sup>58</sup>. Al menos en lo que respecta a deficiencias en la infraestructura turística llaman la atención Antonina Ivanova Boncheva y Joaquín Antonio Sermeño Lima en su trabajo EL TURISMO EN UN ESTADO DE LA CUENCA DEL PACIFICO: CASO DE BAJA CALIFORNIA SUR, en: Alejandro Alvarez y John Borrego (coordinadores). La Inserción de México en la Cuenca del Pacífico. Volumen III. Facultad de Economía-UNAM, México, 1990. pp. 26- 29

restrictivos del progreso de la sociedad local.

La consolidación del Sistema Estatal de Planeación Democrática de tal manera que no sólo atienda aspectos limitantes del desarrollo sino que verdaderamente sea un mecanismo de vinculación real entre el Estado y la sociedad civil en el proceso de la gestión pública.

La consolidación de un liderazgo empresarial que se comprometa con el proyecto social de desarrollo regional, con la conciencia de que el futuro de la sociedad sudcaliforniana es su futuro mismo, pues la constitución de un amplio mercado interno podría disparar procesos favorables a la acumulación privada de capital en el nivel regional<sup>59</sup>, así como acciones conjuntas entre capital público y capital privado para la protección y explotación racional de los recursos naturales podría garantizar esquemas productivos más estables y permanentes en el largo plazo.

La integración de insumos regionales a los procesos productivos de las empresas maquiladoras que operan en la entidad y la promoción de proyectos de riesgo compartido de investigación aplicada entre las empresas maquiladoras y las instituciones de investigación de la entidad y/o de la región Mar de Cortés<sup>60</sup>.

La problemática de sobre-explotación y contaminación de los recursos de agua dulce que obstruyen el desarrollo creciente y armónico del sector agropecuario, y lo que es más grave aún, ponen en riesgo la propia existencia de la sociedad sudcaliforniana al condicionar las posibilidades de poblamiento futuro a la disponibilidad de estos recursos<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup>. De hecho ya existen antecedentes de la posibilidad de lograr acuerdos de acción conjunta entre el capital privado y capital público en la creación de infraestructura para el desarrollo, como es el caso del capital privado en el sector turístico en la zona de Los Cabos donde han manifestado su intención de participar en la construcción de infraestructura básica como el agua y la vialidad. (Alfonso Guillén Vicente. TRANSBORDADORES, LA PRIVATIZACION SILENCIOSA, en: LA REVISTA CIUDADES,

<sup>60</sup>. Véase a Víctor Castorena Davis y José Antonio Martínez de la Torre. UNA APRECIACION ECONOMICA GENERAL DE LA REGION MAR DE CORTES EN EL PACIFICO NORTE MEXICANO, en: Alejandro Alvarez y John Borrego (coordinadores). La Inserción de México en la Cuenca del Pacífico. Volumen III. Facultad de Economía-UNAM, México, 1990. p. 37

<sup>61</sup>. Tomás Balarezo Vázquez, VIABILIDAD DEL SECTOR TURISTICO EN EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE BAJA CALIFORNIA SUR, DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL (LOS CABOS, BCS). Tesis de Maestría (Maestría en Desarrollo Regional, promoción 1988-1990). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, México, 1990.

Estos son algunos de los problemas regionales que los gobiernos estatal y federal deben atender y dar solución si quieren seguir manteniendo el liderazgo político en la sociedad sudcaliforniana.

Frente a esta problemática, el gobierno federal en apoyo a los gobiernos estatal y municipales ha instrumentado diversas políticas de regulación e intervención directa para tratar de resolver en alguna medida la problemática regional bosquejada en las páginas anteriores.

Así, lo que ha dado sustento al proyecto político de gobierno del Estado ante la sociedad sudcaliforniana ha sido precisamente la conciencia de que sólo mediante las políticas públicas de desarrollo es posible construir una sociedad regional que le de contenido al proyecto político y económico de creación e integración de Baja California Sur al resto del país.

Aún más, la acción del gobierno federal ha sido decisiva para potenciar el desarrollo de Baja California Sur, a través de la asignación de recursos para la realización de obras y servicios, así como la implementación de diversos instrumentos de regulación para estimular las actividades productivas, en apoyo a las acciones del gobierno estatal.

A partir de lo anterior, parece evidente la necesidad de revisar el proceso de desarrollo regional ocurrido en Baja California Sur, al menos en los últimos 30 años, con el propósito de identificar las tendencias deseables e indeseables del desarrollo y la influencia que han tenido las políticas públicas sobre los indicadores que describen el fenómeno regional en cuestión. Esta intención no es fortuita, si partimos de la hipótesis de que las políticas públicas han tenido influencias tanto positivas como negativas en el proceso del desarrollo regional en Baja California Sur.

Por ello, se vuelve crucial la tarea de avanzar hacia el conocimiento más profundo respecto a lo que en realidad ocurre en el proceso donde las políticas públicas están incidiendo sobre los diversos indicadores que describen la forma y la magnitud del desarrollo regional en Baja California Sur. Cabe aclarar que no todo lo que ha ocurrido

en el fenómeno del desarrollo regional es atribuible a las acciones públicas<sup>62</sup>, sin embargo, si no se hubiesen implementado éstas acciones que explícitamente pretenden inducir procesos de desarrollo regional muchas de esas expresiones no se hubieran presentado. Más todavía, en el caso de Baja California Sur las diversas decisiones privadas de participar en las múltiples actividades que conforman la economía regional se han montado sobre las acciones previas del Estado.

En ese sentido, el presente trabajo pretende inscribirse en esa línea de preocupación al proponer un análisis del proceso de incidencia de las políticas públicas sobre el desarrollo regional en Baja California Sur, y asimismo, pretende servir de base para la proposición de lineamientos futuros de políticas públicas para el desarrollo en la entidad. Sin embargo, en ningún momento hay que perder de vista las limitadas posibilidades de los planteamientos académicos de traducirse en lineamientos directos de la praxis política, en los términos que Claus Offe le atribuye a las limitaciones de la ciencia social<sup>63</sup>.

En ese sentido, en el presente capítulo se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- a) aportar elementos que permitan entender el proceso de cambio político-institucional que ha ocurrido en Baja California Sur, del período posrevolucionario hasta nuestros días, y sobre cuyas bases se ha montado el proceso de la gestión pública en la entidad.
- b) tratar de explicar la incidencia de los instrumentos de la política sobre dos expresiones del desarrollo regional: la dinámica de población y la dinámica económica en Baja California Sur, al menos en los últimos 30 años.

---

<sup>62</sup>. Subrayo el carácter público de las acciones del Estado en el desarrollo, pues son las únicas conocidas y sobre las que se puede emitir alguna opinión, las otras acciones privadas del Estado difícilmente podrían utilizarse como insumos de opinión sobre las acciones públicas.

<sup>63</sup>. "La investigación empírica es incapaz de proclamar y prescribir normas políticas correctas y universalmente válidas. Sin embargo, la ciencia social crítica, guiada por la investigación empírica, puede entrar en una forma de crítica normativa indirecta poniendo en cuestión las falsas suposiciones y creencias empíricas sobre las que descansan implícitamente las imágenes normativas dominantes del orden social". (Cfr. Claus Offe, CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. CONACULTA-Alianza Editorial. México, 1990. pp. 262-264)

## **1. UBICACION GEOGRAFICA Y DIVISION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

El estado de Baja California Sur se encuentra localizado en la porción sur de la Península de Baja California, al noroeste de la República mexicana. Se extiende desde el paralelo 22º 52' 40" hasta el paralelo 28º de latitud norte, respecto al Ecuador y entre los meridianos 109º y 115º de longitud oeste, respecto al meridiano de Greenwich. Colinda al norte con el estado de Baja California, al este con el Mar de Cortés o Golfo de California y al sur y oeste con el Océano Pacífico.

Por su extensión territorial de 73,677 km<sup>2</sup>. ocupa el noveno lugar entre los estados del país. Presenta una longitud de 769 kms. y una anchura promedio de 100 kms. Posee 2,200 kms. de litorales y 56,000 kms<sup>2</sup>. de mar patrimonial.

El día 8 de octubre de 1974, lo que era Territorio Sur de la Baja California se convierte en el estado libre y soberano dentro del pacto de la federación. Su territorio está dividido en cuatro municipios y los tres poderes de gobierno se asientan en la ciudad de La Paz. Los municipios son: el de Mulegé con capital en Santa Rosalía, Comondú con cabecera municipal en Ciudad Constitución, La Paz cuya capital es la ciudad de La Paz y Los Cabos con capital en San José del Cabo.

## **2. CONSOLIDACION POLITICO-INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y ESTATAL Y DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA REGIONAL EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1917-1990.**

Para tratar de alcanzar los objetivos de este capítulo, en esta sección se hará una breve revisión de la historia reciente de Baja California Sur posterior al movimiento revolucionario, que permita identificar elementos para un marco histórico de referencia desde donde se realizan las acciones públicas para el desarrollo, y asimismo, dicha revisión deberá servir para argumentar el esfuerzo del gobierno federal y estatal por consolidar su presencia en el proceso del desarrollo regional en la entidad. En otras palabras, la breve revisión del desarrollo histórico de las instituciones gubernamentales

en la entidad en este apartado, persigue dos objetivos específicos:

- a) mostrar la ruta de creación y consolidación de las instituciones públicas federales y estatales, como agentes públicos de promoción del desarrollo regional en Baja California Sur; y
- b) describir el esfuerzo de los gobierno federal y estatal por consolidar sus políticas e instrumentos para la promoción del desarrollo regional en Baja California Sur.

## **2.a. Consolidación político-institucional de los gobiernos federal y estatal en Baja California Sur.**

Los importantes cambios que han ocurrido en la estructura político-administrativa del gobierno del estado de Baja California Sur han dependido de las distintas coyunturas políticas que ha vivido la entidad. En ese sentido, previo a la conversión política del Territorio a estado federado ocurrieron una serie de transformaciones cualitativas en el aparato político-administrativo del poder público en Baja California Sur.

En el orden de los cambios políticos, lo que hoy conocemos como estado de Baja California Sur tuvo la categoría política de Distrito Sur del Territorio de la Península de Baja California, de 1917 a 1931. Por otro lado, los numerosos conflictos regionales que cuestionaban la estabilidad política del naciente Estado nacional posrevolucionario obligó a éste a suprimir los municipios en el Territorio sudpeninsular en 1928, en consecuencia, los siete municipios que existían hacia el sur del paralelo 28 se volvieron delegaciones.

Asimismo, según la Ley Orgánica del Distrito y Territorios federales, el nombramiento y remoción del gobernador dependía directamente de la federación y la relación entre el gobierno del estado y otros órganos del poder ejecutivo federal debía hacerse a través de la Secretaría de Gobernación. Esta decisión del gobierno federal de centralizar cuestiones políticas tan importantes y el aislamiento geográfico provocaron el surgimiento de movimientos regionalistas que cuestionaron de manera sistemática la relación centralista entre el gobierno federal y la sociedad regional y que obligó al gobierno central a dividir el Territorio de la Baja California en dos, en 1931: el Territorio Sur y el Territorio Norte. En efecto, en Baja California Sur el discurso

político regionalista tomó forma en lo que se conoció como el Frente de Unificación Sudcaliforniano (FUS) que demandaba gobernadores nativos, civiles y con arraigo, y la restitución de la vida municipal. Esto último se logró en 1971, al restablecerse los municipios con la Ley Orgánica del Territorio Sur de la Baja California, los cuales se redujeron a tres: el de Mulegé, el de Comondú y el de La Paz. Posteriormente en 1980, se creó el municipio de los Cabos, por lo que hasta la fecha son cuatro los municipios con que cuenta la entidad. La demanda de tener un gobernador nativo, civil y con arraigo se cumplió hasta que el Territorio se convirtió en estado libre y soberano.

En conclusión, los cambios en el orden político muestran que la relación entre los poderes públicos federal y estatal ha sido una relación políticamente condicionada, y muestran además, la activa participación que tuvo la sociedad regional en la formación del poder político en Baja California Sur<sup>64</sup>.

En lo que respecta a los cambios en la estructura administrativa del poder público en la entidad, éstos han estado sujetos a los distintos momentos coyunturales de cambio de gobierno. Así, la estructura administrativa del Territorio Sur era sumamente sencilla, se componía de una Secretaría de Gobierno, un Tesorero General y un Inspector de Policía, pues el gobierno militar no necesitaba de mayores instancias de consulta para el ejercicio de la gestión pública; además existía una limitada visión sobre las diversas funciones del sector público.

Sin embargo, con la restitución de los ayuntamientos y durante el período del gobierno de transición entre los gobiernos militares y los civiles se habían ampliado sustancialmente las instancias administrativas para preparar el advenimiento de los gobiernos civiles.

Se tenía entonces, en 1971 que la administración del gobierno estatal estaba encabezada por el Gobernador, un Secretario General, un Oficial Mayor y un Tesorero

---

<sup>64</sup>. Respecto a los cambios político-institucionales en la estructura de gobierno en Baja California Sur, revítese a Ma. Luisa Cabral Bowling y Graziella Sánchez Mota, EL SECTOR PÚBLICO, en: Graziella Sánchez Mota (coordinadora). La Composición del Poder en Baja California Sur. IAP-SEP-UABCS. La Paz, BCS, 1989 y respecto a la construcción del discurso regionalista consúltese a Juan Preciado Llamas, EL DISCURSO REGIONALISTA EN BAJA CALIFORNIA SUR: 1920-1981, en: Alfonso Guillén Vicente (Coordinador). Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional (seminario). SEP-UABCS-CIHH (UNAM). La Paz, BCS, 1987.

General, mientras que la estructura administrativa de los ayuntamientos se componía de un Presidente Municipal, un Síndico y cinco regidores.

Con la llegada de los gobiernos civiles el proceso de la gestión pública se fue complicando y ampliando sus funciones, como resultado de las presiones de una activa sociedad civil. Después de la conversión del Territorio en estado y con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado, la administración estatal se había reestructurado.

Para el primer período de gobierno civil, 1975-1981, la estructura de la administración pública estatal se componía de un gobernador y tres secretarías: la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo y la Secretaría de Finanzas. Al mismo nivel de secretarías se encontraban: la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de Justicia. Además de las secretarías señaladas, existían seis direcciones<sup>65</sup>.

Durante el segundo período de gobierno civil, 1981-1987, se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Gobierno del Estado para una ejecución más eficiente de las obras públicas para potenciar el desarrollo de la región; y para llevar un control más estricto sobre el quehacer público se crea la Secretaría General de la Contraloría del Estado, en congruencia con la propuesta del ejecutivo federal de "renovación moral de la sociedad". Asimismo, las direcciones que pasaron a depender de la Secretaría de Gobierno y del Gobernador eran, además de las existentes: la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Deportes, la Dirección de Orientación, Información y Quejas y la Unidad Coordinadora del Sector Salud; ésta última se crea como resultado del proceso de descentralización administrativa que promovía el gobierno federal.

Por último, en el tercer período de gobierno civil, 1987-1993, el gobernador Víctor Manuel Liceaga Ruibal cambió nuevamente la estructura de la administración pública estatal. A nivel de secretarías de mantuvieron las ya existentes y se crea además la Secretaría de Bienestar Social para absorber la prestación de los servicios de salud,

---

<sup>65</sup>. Tales direcciones eran: la Dirección de Gobernación; la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; la Dirección de Acción Social, la de Prensa, Difusión y Relaciones Públicas; la Dirección de Prevención y Readaptación Social; y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, todas ellas dependían directamente de la Secretaría General de Gobierno y del propio Gobernador.

que venía desempeñando la Secretaría de Salud en el estado, así como los servicios de educación, deportes, recreación y cultura que venían ofreciendo las diversas direcciones del gobierno del estado. La creación de esta secretaría respondió a las necesidades de efficientar el proceso administrativo, a través de una racionalización de los recursos que enfrentaba el gobierno de la federación<sup>66</sup>. Asimismo, conservando el mismo nivel de secretaría se mantienen la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor y la Contraloría General del Estado.

Concluyendo, las reestructuraciones que han ocurrido en las dependencias del gobierno del estado, en primer lugar, han estado asociadas a las coyunturas de cambio de gobierno en el poder ejecutivo estatal, y en segundo lugar, a las distintas reestructuraciones de la administración pública federal.

Por otro lado, las diversas reestructuraciones que han ocurrido en la administración pública estatal han respetado tres áreas: Finanzas, Desarrollo y Gobernación, lo que indica que la cuestión del desarrollo, el problema de su financiamiento y la misma relación política entre el gobierno del estado y la sociedad sudcalifornianos siguen siendo cuestiones medulares de la gestión pública en Baja California Sur.

Por último, el hecho de que las diversas reestructuraciones de las instituciones de la administración pública estatal dependan directamente de las reestructuraciones que están ocurriendo a nivel federal indica la estrecha relación que existe entre el gobierno de la federación y el estatal y la gran influencia que tienen las decisiones federales sobre las estatales, al menos en lo que respecta a reestructuraciones institucionales.

En resumen, la apretada revisión en esta sección sobre los cambios político-administrativos que han ocurrido en los gobiernos estatal y municipales en Baja California Sur durante 1920 a 1990 nos lleva a concluir que los cambios políticos, por un lado, han sido producto de la presión política de la sociedad regional al gobierno federal, y los cambios administrativos, por el otro, obedecen a coyunturas de cambio del ejecutivo estatal.

---

<sup>66</sup>. Véase el Primer Informe de Gobierno. Victor Manuel Liceaga Ruibal, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur. La Paz, BCS, marzo 15 de 1988.

Asimismo, el incremento de las instancias administrativas como base de la toma de decisiones públicas obedece a cambios en la concepción del ejecutivo estatal sobre las funciones del gobierno, así como la reestructuración de las diversas instituciones públicas ocurridas en el actual gobierno constitucional de la entidad es congruente con la lógica del gobierno federal de eficientar el ejercicio de la administración pública.

Por último, ambos procesos constituyen un indicador de los esfuerzos del gobierno estatal por consolidar una base institucional para la gestión pública del desarrollo regional en Baja California Sur.

En ese sentido, lo anterior nos da una idea de cómo ha sido el proceso político-institucional desde donde se diseñan e implementan las políticas públicas en Baja California Sur, lo cual puede constituir un elemento importante en el análisis que se propone realizar sobre los efectos de la política en el desarrollo regional, especialmente en lo relacionado a sus limitaciones, y por último, la dependencia de la estructura político-institucional a la coyunturas de cambio del ejecutivo estatal en Baja California Sur debe ser un elemento importante a considerar en la propuesta de lineamientos futuros de política pública.

En un segundo nivel de análisis, sobre la consolidación de la vida institucional en Baja California Sur podemos colocar la creación de las dependencias del gobierno federal. En la sección precedente habíamos dicho que fue la activa participación de la sociedad regional la que influyó en la decisión del gobierno federal para otorgarle la categoría de estado federado al Territorio Sur de la Baja California. Empero, no fue únicamente la presión política de la ciudadanía local la que influyó en esa decisión, sino también los problemas surgidos del patrón de desarrollo seguido en el país y que en aquel entonces emergían visiblemente en el contexto nacional: la desigual distribución del ingreso, los problemas de la alta concentración industrial en ciertas zonas del país, la agudización de la crisis agrícola, el desarrollo regional desigual, la problemática fronteriza, la crisis de legitimidad del Estado mexicano, etc.

En este contexto, una de las tesis de gobierno del presidente Echeverría se fincaría

en la reincorporación de la provincia en la estrategia de desarrollo nacional<sup>67</sup>.

Para el estado de Baja California Sur, esta decisión fue determinante, pues si bien desde 1964 empezaron a intensificarse las acciones del gobierno federal en el ámbito local con la puesta en operación del primer transbordador, fue hasta entrada la década de los setenta cuando empiezan a multiplicarse las acciones públicas de la federación en la entidad. Se ponen en operación 8 transbordadores más, se inaugura la carretera transpeninsular, se crea el Régimen de Excepción Fiscal específico para el Territorio Sur de la Baja California, se restituyen los municipios libres, se convierte el Territorio en estado federado, fluyen hacia la media península enormes recursos de inversión con la llegada de delegaciones de las diversas dependencias del gobierno federal, se crean las instituciones de educación superior, etc.

En este contexto, el Programa de Inversiones Federales para el primer período de gobierno constitucional, 1975-1981, estaba siendo apoyado con recursos federales a través de una gran diversidad de dependencias<sup>68</sup>.

Asimismo, los programas de inversión de las dependencias federales se inscribían dentro de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de la Baja California, creada en 1973. Esta Comisión se constituye como una instancia de coordinación intersecretarial, además de contar con la participación de los gobernadores y del propio presidente de la República para su integración.

Diez años después, los diversos programas de desarrollo regional del Convenio Único de Desarrollo seguían siendo apoyadas por diversas dependencias del gobierno

---

<sup>67</sup>. Lorella Castorena, BAJA CALIFORNIA SUR: REGIONALISMO Y MODERNIZACION EN LA CONVERSION DE TERRITORIO A ESTADO, en: Revista Panorama, Num. 36. Universidad Autónoma de Baja California Sur. La Paz, BCS, octubre de 1990. pp. 8-21

<sup>68</sup>. Tales dependencias eran: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Marina, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Turismo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT), Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE), Comisión Nacional para las Subsistencias Populares (CONASUPO), Comisión de Recursos Naturales no Renovables, Junta Federal de Mejoras Materiales, Productora Nacional de Semillas Mejoradas, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Guanos y Fertilizantes Mexicanos y Teléfonos de México (TELMEX). (Cfr. Angel César Mendoza Arámburo, LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL. Proyecto de Plan Estatal de Desarrollo, 1975-1981. La Paz, BCS, abril de 1975)

federal<sup>69</sup> en la creación de la infraestructura básica para el desarrollo de los sectores agropecuario, pesca, turismo, industrial, educativo, comunicaciones y transportes, desarrollo urbano, y sector industrial.

Finalmente, para 1990 seguían predominando las dependencias federales<sup>70</sup> encargadas del desarrollo de los sectores: agropecuario, pesca turismo, comercio, industrial, comunicaciones y transportes, desarrollo urbano, salud, y educativo.

Las dependencias que están encargadas del desarrollo de los siguientes sectores: agropecuario, turismo, comunicaciones y transportes, educación, abasto, salud, desarrollo urbano y ecología, se mantuvieron en el tiempo por lo que se puede pensar que el desarrollo de estos sectores ha sido una constante en la preocupación del gobierno federal.

Por otro lado, con la llamada reforma del Estado que está impulsando actualmente el gobierno federal ha ocurrido una serie de reestructuraciones en las dependencias del sector agropecuario encargadas de los seguros y los créditos, con lo que se pretende eficientar la ejecución de los recursos, además de la propuesta de modernizar el campo a través de una propuesta de privatizar el campo o la posibilidad de que los ejidatarios puedan asociarse con los capitales privado y social para elevar la producción y la productividad agrícolas.

Asimismo, la permanencia de las numerosas dependencias a través del tiempo indica que la presencia del gobierno federal a través de sus dependencias en la entidad

---

<sup>69</sup>. Para 1985 las diversas dependencias federales que apoyaban los programas del Convenio Unico de Desarrollo eran: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Pesca (SEPECSA), Comisión Federal de Electricidad, Fondo Nacional para el Fomento al Turismo (FONATUR), Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas.

<sup>70</sup>. Las dependencias que participaban con el gobierno del estado para la inducción de procesos de desarrollo regional en Baja California Sur para 1990 eran: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Fideicomiso para la Infraestructura de Riesgo Compartido, Productora Nacional de Semillas, Comisión Nacional del Agua, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaria de Pesca, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Roca Fosfórica Mexicana, Comisión Federal de Electricidad, Distribuidora CONASUPO, Compañía Nacional para las Subsistencias Populares, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Procuraduría Federal del Consumidor, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Servicio Postal Mexicano, Fondo de Desarrollo Portuario, Teléfonos de México, s.A., Telégrafos Nacionales de México, Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas, Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Fondo de Vivienda para el ISSSTE, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Fideicomiso de Riesgo Compartido, Banco Nacional de Crédito Rural, Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior.

ha sido permanente y estable, salvo algunas reestructuraciones acorde con los cambios que ocurren en la concepción del gobierno federal sobre el desarrollo de las regiones.

Por último, ni duda cabe que la presencia del gobierno federal en el proceso del desarrollo regional ha sido abrumadora a partir de 1971, por el apoyo institucionalmente masivo que recibió el primer programa de inversiones por parte de las dependencias federales, frente a los esfuerzos del gobierno estatal por afirmar su presencia en la sociedad civil.

Esta primera aproximación sobre el comportamiento del gobierno federal a través de la creación y reestructuración de sus dependencias debe explorarse más, con el objeto de captar la naturaleza real de los cambios cualitativos que han ocurrido en las dependencias federales y las implicaciones que las reestructuraciones y desapariciones de las dependencias han tenido en las áreas de desarrollo regional en Baja California Sur.

## **2.b. Definición y consolidación de los instrumentos de la política regional en Baja California Sur.**

La presencia de los gobiernos federal y estatal en la entidad no sólo se puede observar a través de la creación de sus dependencias, sino que también puede hacerse a través de los esfuerzos que realizan ambos niveles de gobierno por consolidar sus instrumentos de la política de desarrollo regional en Baja California Sur.

En ese sentido, revisaremos cuatro de los principales instrumentos macro de la política regional implementados en la entidad y que persiguen los objetivos de "arraigar" a la población en el territorio e incrementar y diversificar las actividades económicas. Tales instrumentos son: la política de poblamiento del valle de Santo Domingo, municipio de Comondú en 1949, la creación del Régimen de Zona Libre exclusivo para Baja California Sur en 1971, las facilidades arancelarias otorgadas para el fomento y operación de las maquiladoras en la entidad y la consolidación de los programas de inversión pública del Convenio Unico de Desarrollo en Baja California

Sur.

Los instrumentos micro de la política de desarrollo regional utilizados por el gobierno de la entidad, han sido irrelevantes por lo que se hará mención de ellos sólo marginalmente. La acción del gobierno del estado en el desarrollo se ha limitado a la administración de los recursos y a la ejecución de obras complementarias a aquellas que realizan las dependencias del gobierno federal, además de aportar una ínfima cantidad de sus recursos para la realización de los diversos programas de desarrollo. Asimismo, las propuestas de desarrollo que se discuten en el COPLADE son acciones complementarias a los programas de trabajo de las dependencias federales, incluso en ocasiones los objetivos de desarrollo sectorial que las dependencias federales proponen para la entidad muchas veces no coinciden con los objetivos de desarrollo del gobierno estatal, sin embargo, como los recursos provienen de la federación las acciones federales de todos modos se realizan.

Por último, no hay elementos suficientes para pensar en una política de desarrollo regional propuesta por el gobierno del estado, pues lo que se hace es asumir los programas de trabajo de las dependencias, por lo que los informes de gobierno constituyen, en primer lugar, el reporte de las acciones que han realizado las dependencias federales durante el ejercicio presupuestario en que se informa, y en segundo lugar, las acciones y metas propuestas por el gobierno del estado.

En este contexto, uno de los más importantes esfuerzos del gobierno federal para inducir procesos de desarrollo regional ha sido la apertura del valle de Santo Domingo a la agricultura en 1949 y con ello lograr el poblamiento de la región. La implementación de esa política de poblamiento mediante el estímulo de las actividades agrícolas, reflejaba con mucha claridad la política de desarrollo regional a través de polos de crecimiento agrícola que se estaba impulsando a nivel nacional y cuyo producto fueron los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas ejecutados en las regiones del país con abundancia de recursos hídricos.

Por otro lado, el impulso de la actividad agrícola en Baja California Sur, y con ello lograr el poblamiento del territorio respondía al objetivo del gobierno federal de

apoyarse en el desarrollo agrícola para el impulso a la política de desarrollo industrial<sup>71</sup>. El poblamiento de la entidad a través del fomento de las actividades agrícolas del valle de Santo Domingo, en el fondo también expresaba la preocupación del gobierno de la federación por mantener una presencia política sobre esta parte del territorio nacional.

Por último, la apertura del valle de Santo Domingo a la explotación agrícola tuvo implicaciones muy importantes en la dinámica de la población a nivel estatal, así como en la generación de las actividades agrícolas y pecuarias, en los años posteriores a su implementación, como se verá más adelante. La implementación de esta política alcanzó su objetivo de poblar esta región de la entidad, además de lograr el reconocimiento como colonias agrícolas a los centros de población<sup>72</sup> existentes en el Valle, esto último permitió el flujo de recursos para la dotación de la infraestructura y créditos para el desarrollo de la agricultura.

Sin embargo, el relativo éxito de poblamiento en la región, así como el desarrollo de las actividades agropecuarias disparó otros procesos que no hay que perder de vista, como la sobreexplotación y contaminación de los recursos hídricos, y que en la actualidad limitan las posibilidades futuras de desarrollo de dichas actividades, al mismo tiempo que restringe seriamente las posibilidades futuras de poblamiento de la región.

Un segundo instrumento de la política para incidir en el proceso de desarrollo regional lo fue la creación del Régimen de Zona Libre específico para Baja California Sur en 1971 que perseguía los siguientes objetivos: a) mejorar el abastecimiento de bienes de consumo y de producción; b) incrementar y favorecer el crecimiento poblacional a través de los estímulos que otorgaba; c) mejorar el nivel de vida de los habitantes en la entidad; d) reducir las dificultades del mercado interno para la generación de actividades productivas, con énfasis en el aprovechamiento industrial

---

<sup>71</sup>. En efecto, las acciones públicas se orientaron a la construcción de infraestructura básica y a la configuración de algunos polos de desarrollo, para lo cual se crearon diversas comisiones como la del Papaloapan y Grijalva. (cfr. José Ayala Espino, Estado y Desarrollo., La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982). FCE, México, 1988).

<sup>72</sup>. José Antonio Navarro Jiménez, AGRICULTURA MODERNA Y DESARROLLO REGIONAL EN EL VALLE DE SANTO DOMINGO, BCS. Tesis de Maestría (Maestría en Desarrollo Regional, promoción 1984-1986). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC.

de sus recursos naturales; y e) reducir las disparidades interregionales en la zona noroeste, al inducir procesos de desarrollo regional<sup>73</sup>.

El régimen de excepción fiscal para la zona libre de Baja California Sur en realidad ya venía funcionando desde 1939, aunque no de manera específica, pues es hasta 1971 cuando el gobierno de la República decide crear un régimen de excepción fiscal exclusivo para la entidad, con los objetivos ya mencionados y que ha sido prorrogado durante múltiples ocasiones por la presión que han ejercido los comerciantes locales; la última de esta prórroga vence el 31 de diciembre de 1992. En el fondo, la creación del régimen de excepción fiscal para las zonas y perímetros libres de esta naturaleza se insertaba en los objetivos del gobierno federal de promover el desarrollo industrial del país a través de una política proteccionista, el impulso a la relocalización de las actividades industriales y la intención de inducir procesos de desarrollo regional con la diversificación de las actividades económicas.

Por otro lado, debido a desventajas en los factores de localización respecto a otros estados de la República en la entidad no se ha creado una base industrial importante, por lo que entrada la década de los setenta las actividades comerciales fueron las que más se habían desarrollado<sup>74</sup>. En consecuencia, cuando se promulgó el decreto que creaba el Régimen de Zona Libre para Baja California Sur por el presidente Lázaro Cárdenas en 1939, todas las facilidades otorgadas bajo su amparo fueron aprovechadas únicamente por los comerciantes quienes a nivel local ya tenían suficiente capital y experiencia, y cierta presencia en las instancias de decisión pública del Territorio, por lo que se consolidaron como clase social, accedieron a puestos públicos y, cuando ello fue necesario, se organizaron políticamente para presionar al gobierno federal para la continuada vigencia del Régimen de Zona Libre, e incluso, cuando se presentaron los efectos de la devaluación del peso mexicano en 1982 y el control de cambios, lograron una serie de apoyos por parte del gobierno federal y

---

<sup>73</sup>. J. Ernesto Adams Ruíz, EL IMPACTO DE LAS ZONAS Y PERIMETROS LIBRES EN EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA SUR, en: Alfonso Guillén Vicente. Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional (seminario). SEP-UABCS-CIIH(UNAM), La Paz, BCS, 1987. p. 131

<sup>74</sup>. Debido a la aridez de su suelo, la deficiencia en el sistema de comunicaciones y transportes y el alejamiento respecto a los mercados nacional y extranjero.

estatal para evitar la quiebra de sus establecimientos comerciales<sup>75</sup>.

Asimismo, alrededor de la actividad comercial estimulada por la creación del Régimen de Zona Libre se suscitaron otros fenómenos de inmigración de comerciantes y trabajadores provenientes de otras entidades del país, arribo de turistas que visitaban la entidad principalmente para adquirir mercancías de fabricación extranjera a las que no tenían acceso en sus lugares de origen y a la prestación de servicios públicos para la creciente población urbana<sup>76</sup>.

Finalmente, de todos los objetivos planteados con la creación del Régimen de Zona Libre solamente se cumplió el de poblamiento, mientras que aquellos que buscaban reducir disparidades interregionales, incremento y diversificación de las actividades económicas no se cumplieron. Por el contrario, las actividades generadas al amparo del régimen de excepción fiscal en Baja California Sur dispararon procesos de especialización económica en el sector servicios, incrementando las desigualdades entre la ciudad de La Paz y los centros de población al interior de la entidad<sup>77</sup>.

En consecuencia, de la creación y operación del Régimen de Zona Libre, como propuesta del gobierno federal para generar el desarrollo regional a través de procesos de poblamiento y la generación y diversificación de las actividades económicas, y reducción de las disparidades regionales, podemos concluir:

a) Que las facilidades fiscales otorgadas al amparo del Régimen de Zona Libre fueron aprovechadas solamente por los comerciantes, debido a que ya contaban con capital necesario, suficiente experiencia en las actividades comerciales y cierta presencia en el nivel de las decisiones públicas;

---

<sup>75</sup>. Guillén Vicente, Alfonso. SECTOR PRIVADO, en: Graziella Sánchez Mota. La Composición del Poder en Baja California Sur. IAP (BCS)-SEP-UABCS. La Paz, 1989. pp. 48-49

<sup>76</sup>. Juan Miguel Lemus Avalos, BAJA CALIFORNIA SUR: CRISIS ECONOMICA Y OPCIONES DE DESARROLLO, en: Alfonso Guillén Vicente (coordinador). Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional (Seminario). SEP-UABCS-CIIH (UNAM). La Paz, 1987. p. 81.

<sup>77</sup>. *Ibid.* p. 133

- b) Como consecuencia de la creación y operación del Régimen de Zona Libre, emergió una burguesía comercial local que ha estado presionando constantemente al gobierno federal para la renovada vigencia de este régimen, a la vez que accedieron a las diversas instancias del poder público como producto de su creciente poder económico y de sus nexos con los funcionarios públicos;
- c) La operación del Régimen de Zona Libre lejos de eliminar las desigualdades en el nivel de desarrollo de la ciudad de La Paz y las otras ciudades al interior del estado, las amplió;
- d) Por último, de los objetivos planteados solamente se alcanzó el de poblamiento de la entidad, mientras que los objetivos de incrementar y diversificar las actividades económicas no se han cumplido, pues al contrario, los empresarios sudcalifornianos aprovecharon las facilidades otorgadas al amparo del Régimen de Zona Libre para especializarse en el sector servicios, en congruencia con la lógica privada de acumulación de capital: extracción de ganancias de la manera más rápida y de la forma más fácil.

Respecto a la creación y operación de las empresas maquiladoras en Baja California Sur, éstas han aprovechado las facilidades arancelarias otorgadas a las industrias maquiladoras a nivel nacional, al mismo tiempo que se inscribe en la política de desarrollo industrial del gobierno del estado. Los efectos devastadores que tuvo la crisis económica de 1982 sobre el empleo en Baja California Sur motivó al gobierno del estado a impulsar una política de fomento industrial a través de una serie de apoyos crediticios para el trabajo maquilador, al mismo tiempo que se capacitaba mano de obra para incorporarse a esta naciente actividad.

El impulso de una política laboral a través del apoyo a las empresas maquiladoras como fuente de empleo, más que unidades motrices de inducción de enlaces interregionales e intersectoriales en la economía regional, como propone el gobierno de la federación, muestra de alguna manera la autonomía relativa que tiene el gobierno

del estado respecto a los objetivos de desarrollo del gobierno de la República.

De esta manera, las empresas maquiladoras que han recibido apoyo del gobierno del estado como parte de su política industrial son: la maquila de confección de ropa, la maquila de productos electrónicos y la categoría de maquiladoras diversas, que incluye una gran variedad de actividades manufactureras: motores navales, gorros deportivos, aparatos auditivos, dientes postizos, cubreasientos de automóvil, etc<sup>78</sup>.

En este sentido, debido al relativo éxito de las industrias maquiladoras en la frontera norte, al menos en la generación de empleos, el gobierno de la entidad ha decidido impulsar a partir de 1984 el primer programa dirigido especialmente al desarrollo de la industria maquiladora del vestido en Baja California Sur. Surge así, el llamado Programa de Arrendamiento Industrial basado en un contrato que el gobierno del estado obtuvo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para convertir a BCS en su centro maquilador de ropa hospitalaria.

Los objetivos del Programa apuntaban directamente hacia los propósitos del gobierno estatal de buscar el desarrollo económico de la región mediante la promoción de la industria en la entidad, fomento al cooperativismo y desarrollo del sector social, creación de empleos, incorporación de la mujer al desarrollo y capacitación laboral para esta nueva industria<sup>79</sup>. Al principio esta industria empleaba a 54 trabajadores y dos años más tarde, las diversas plantas que se dedicaban a la confección de ropa generaban más de 600 empleos.

En relación a la industria maquiladora de la rama electrónica, en la entidad estaban operando cuatro plantas en 1987, las cuales generaban 180 empleos.

Por último, respecto a la tercera categoría de las maquiladoras, la de la industria naval es la que más ha destacado con la prestación de servicios de mantenimiento y reparación de embarcaciones navales y la fabricación de motores y accesorios marinos.

---

<sup>78</sup>. Ricardo Perez Razura, EVALUACION Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN BAJA CALIFORNIA SUR, en: Alfonso Guillén Vicente. Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional (seminario). SEP-UABCS-CIIH(UNAM). La Paz, BCS, 1987. pp. 137-169

<sup>79</sup>. Veáse DATOS BASICOS, 1985. Gobierno del Estado de Baja California Sur, Secretaría de Desarrollo, La Paz, BCS, 10 de diciembre de 1985. p. L11.

Asimismo, las facilidades fiscales<sup>80</sup> otorgadas al régimen maquilador en México están contenidas en el Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 26 de octubre de 1977.

Aunado a estas facilidades, se cuenta con apoyos institucionales adicionales para el fomento y operación de las maquiladoras en la entidad. Para ello, se ha creado el Fondo Impulsor del Desarrollo, que tiene una estructura flexible para atender, desde créditos "puente" destinados a agilizar los apoyos para los industriales hasta capital de riesgo minoritario y temporal.

Asimismo, con el propósito de fomentar la creación y operación de las empresas maquiladoras en la entidad se formulan el "Mandato General-La Paz" del Banco del Pequeño Comercio que constituye un sistema de tasas de interés preferenciales de crédito y los diversos fondos de fomento (el FOGAIN y el FIDEIN) de Nacional Financiera y los fondos del Banco de México (FOMEX y FIDEC) que otorgan un tratamiento especial a los proyectos industriales en Baja California Sur<sup>81</sup>.

Con estas facilidades complementarias a las del Código Aduanero que se ofrecen en la entidad se espera que aumente el número de empresas maquiladoras y que se diversifiquen.

Sin embargo, si ello ocurre el impacto que las maquiladoras pudieran tener en la economía regional en términos de integración interregional e intesectorial de las actividades económicas siempre será limitado, pues tan sólo se propone una integración a través de la provisión de mano de obra, a menos que el gobierno del estado impulse otros mecanismos de integración de la economía regional al esquema maquilador. Por ejemplo, el impulso de mecanismos para la incorporación de los insumos regionales a los procesos productivos de la maquila, el impulso de proyectos

---

<sup>80</sup>. Dichas facilidades consisten en la importación temporal de materias primas, partes o componentes, así como, de maquinaria, equipo, herramientas, refacciones y todo instrumento necesario para llevar a cabo los procesos industriales, sin ninguna limitación en cuanto a lo que se desea introducir en el país (siempre que se dedique a los fines de la maquila). Las facilidades de México se complementan con la disposición de la Tarifa del Impuesto de Importación de Estados Unidos de Norteamérica (fracciones 806.30 y 807.00), mediante la cual sólo se cobran los impuestos de importación sobre el valor agregado fuera de este país a las materias primas y componentes de origen estadounidense.

<sup>81</sup>. Ricardo Pérez Razura. Op. cit. pp. 160-161

conjuntos de investigación aplicada entre las empresas maquiladoras y los diversos centros de investigación en la entidad o en la cercana región Mar de Cortés, así como un estudio sobre las relaciones laborales en la industria maquiladora, considerando que su operación es una importante fuente de empleos desde la visión del gobierno del estado; en fin, hace falta conocer y evaluar con mayor profundidad el impacto de la operación de las maquiladoras en el desarrollo regional en Baja California Sur.

Las políticas que aquí se analizaron son importantes por varias razones. Primero, están planteadas con objetivos específicos de inducir procesos de desarrollo regional en Baja California Sur. Segundo, su impulso en distintos períodos ha estado en función de los distintos momentos de la política de desarrollo regional que ha propuesto el gobierno federal. Tercero, a través de su análisis es posible identificar claramente el enorme peso que tiene las decisiones federales en la forma que ha tomado el desarrollo en Baja California Sur. Cuarto, cada una de ellas ha supuesto que el desarrollo de la región debe ser similar a la naturaleza del desarrollo en otras regiones del país, como es el caso de la agricultura moderna en el valle de Santo Domingo, que estaba planteado bajo los criterios de la teoría de los polos de desarrollo que se tradujo, a su vez, en la creación de las Comisiones para el desarrollo regional integral de aquellas regiones del país con abundancia de recursos hídricos.

Una última forma de apreciar la consolidación de la presencia del gobierno federal en el proceso de desarrollo regional en Baja California Sur es a través de la consolidación de una base programática para la asignación sectorial de la inversión pública. Sabido es que la inversión pública es uno de los más importantes instrumentos de la política gubernamental para incidir sobre los procesos de desarrollo regional al proveer a las regiones de infraestructura económica y social que, a su vez, permiten capacitar potencialmente a una región para atraer inversión productiva tanto privada como pública. Sabido también es que los recursos son escasos y que habría que aplicarlos racionalmente. Por ello, deben crearse instancias adecuadas de planeación, así como una sólida base administrativa para su asignación en la ejecución de las obras y servicios en apoyo a las actividades productivas.

En relación a la consolidación de una base institucional para la conducción del desarrollo y la ejecución de los recursos públicos ya dimos cuenta brevemente en páginas arriba.

Respecto a la consolidación de una base programática para la asignación y ejecución de la inversión pública podemos observar el esfuerzo del gobierno federal por consolidar los diversos planes y programas contenidos en el Convenio Unico de Desarrollo, como instrumentos de la planeación y de coordinación interinstitucional entre los gobiernos federal y el estatal en la búsqueda del desarrollo regional.

De esta manera, en lo que respecta a la elaboración de los instrumentos programáticos de la planeación del desarrollo por parte del gobierno del estado, tenemos que al iniciarse el período de los gobiernos civiles el Programa de Inversiones Federales, 1975-1981, se había diseñado considerando comunes las necesidades y prioridades del desarrollo de los estados de la zona noroeste, que durante el sexenio de Miguel de la Madrid se denominaría región Mar de Cortés y con ello la propuesta del Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés.

Se identificaron así las áreas prioritarias y comunes del desarrollo, tales como: Turismo, Pesca, Minería, Agricultura, Ganadería e Industria. Los objetivos de este programa eran:

- a) Equilibrar el crecimiento de las diferentes regiones del estado, que se concentraba en algunas ciudades como La Paz, Cabo San Lucas, valle de Santo Domingo y Puerto San Carlos;
- b) Integrar las diversas localidades dentro del marco social y económico del estado, ampliando la red de carreteras, que permitan el aprovechamiento de sus recursos turísticos y pesqueros, así como un incremento de las actividades comerciales;
- c) Responder a las demandas sociales y económicas más relevantes;

d) Fortalecer al sector agropecuario, mediante las obras de infraestructura y los servicios que conduzcan el uso de técnicas más racionales y más rentables para el aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos; y

e) Apoyar ampliamente los servicios educativos.

Para ello, se planteaban programas específicos de desarrollo del Sector Industrial, de Bienestar Social, de Transporte y Comunicaciones, de Fomento Agropecuario y Pesquero y de Administración y Defensa<sup>82</sup>. En este período, como era de esperarse aún no se contaba con un plan de desarrollo estatal, por las condiciones propias de inicio de un gobierno distinto al militar, el cual operaba como un apéndice del gobierno federal en esta parte del territorio nacional, por lo mismo, había que crear una base jurídica, administrativa e institucional propia para justificar el nuevo status que había adquirido la entidad, con su conversión de Territorio a estado federado, en consecuencia, había que apoyarse en el Programa de Inversiones que proponía el gobierno federal.

En ese sentido, para el segundo período de gobierno constitucionalmente electo, 1981-1987, ya se contaba con un Plan Estatal de Desarrollo: el Plan Baja California Sur. En la elaboración de este Plan se tenía como premisa la tesis de gobierno del presidente Miguel de la Madrid de descentralización de las actividades económicas por lo que se buscaba, en el marco de la coordinación intergubernamental, el fortalecimiento de los poderes públicos locales en las tareas de conducción de los procesos económicos y sociales para consolidar la responsabilidad compartida entre los órdenes de gobierno en la tareas del desarrollo<sup>83</sup>.

En otras palabras, si bien en el Programa de Inversiones del gobierno anterior se reconocía la falta de capacidad técnica propia para la planeación y la falta de

---

<sup>82</sup>. LINEAMIENTOS PARA UN PRGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE BAJA CALIFORNIA SUR. Angel César Mendoza Arámburo. Gobierno del Estado de Baja California Sur, la Paz, BCS, abril de 1975.

<sup>83</sup>. PLAN BAJA CALIFORNIA SUR, 1981-1987. Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos-Gobierno Constitucional del Estado de Baja California Sur. Sin fecha de edición.

experiencia en la conducción del desarrollo, en el segundo plan de gobierno explícitamente se trataba ya de fortalecer la capacidad del gobierno del estado de conducir los procesos de desarrollo regional y las tareas de la planeación. En consecuencia, los propósitos y las prioridades del desarrollo ya se definían en función de las necesidades de la propia entidad de ampliación y fortalecimiento del desarrollo portuario y pesquero; aprovechamiento del potencial turístico; impulso e integración de la industria; modernización y consolidación del sistema de transportes y de comunicaciones; e impulso al bienestar social.

Para lograr estos propósitos el gobierno del estado y el COPLADE han definido cuatro subregiones en el territorio estatal delimitadas, a su vez, por la división político-administrativa de los cuatro municipios con que cuenta el estado. Lo anterior es con el propósito de considerar sus problemas específicos, atender sus necesidades y aprovechar sus potencialidades de desarrollo. Tales subregiones son: Subregión Mulegé, Subregión Comondú, Subregión La Paz y Subregión Los Cabos.

Durante el tercer período de gobierno, el Plan Estatal de Desarrollo para el período 1987-1993 mantiene la estrategia y las líneas de acción trazadas en el Plan de 1981-1987, así como la subdivisión regional del territorio estatal y los objetivos generales del desarrollo, salvo algunos objetivos sectoriales específicos detectados en el curso del desarrollo económico y social de la entidad entre un Plan y otro.

Como puede observarse, la ruta que ha seguido el esfuerzo del gobierno del estado por consolidar su base programática para la conducción del desarrollo ha transitado del planteamiento de propósitos de desarrollo enmarcados en el contexto de la zona noroeste, con el reconocimiento de que las necesidades del desarrollo de los estados vecinos eran comunes, a la posibilidad de elaborar las estrategias de desarrollo específicas para el estado de Baja California Sur, con la coordinación intergubernamental entre el ejecutivo federal y el estatal.

Por su parte, los esfuerzos para la elaboración y consolidación de los instrumentos de la planeación regional del gobierno federal pueden encontrarse en las diversas propuestas y reestructuraciones de los planes y programas del Convenio Único de Desarrollo. Si bien los diversos programas de desarrollo regional contenidos

en el Convenio Unico de Desarrollo de 1990 tienen su antecedente en los programas del Convenio Unico de Coordinación asignados por los ejecutivos federal y estatal a inicios de la década de los ochenta, los primeros esfuerzos para la elaboración, propuesta e implementación de programas de desarrollo regional para Baja California Sur se encuentran en el Programa de Inversiones Federales que las diversas dependencias federales apoyaban para el período de gobierno, 1975-1981.

Las diversas áreas que perseguía desarrollar este primer Programa de Inversiones a través de programas sectoriales específicos eran: el Industrial, el de Bienestar Social, el de Comunicaciones y de Transportes, el de Fomento Agropecuario y Pesquero y el de Administración y Defensa.

La propuesta programática de desarrollar estas áreas muestra la preocupación del gobierno federal por impulsar el desarrollo agrícola e industrial de la región con la dotación de la infraestructura en comunicaciones y en transportes, dado que la península de la Baja California se había mantenido durante mucho tiempo aislada del macizo continental y relegada de los beneficios del desarrollo nacional. Asimismo, la inclusión del área de administración reflejaba la preocupación por dotar de una base administrativa propia a los estados de la federación para que en el futuro dirijan por sí mismos sus procesos de desarrollo. Por último, la inclusión del renglón de defensa respondía al propósito del gobierno de la República de salvaguardar las costas y fronteras del país.

Para el segundo período de gobierno, 1981-1987, los programas federales de inversión para potenciar el desarrollo de la entidad se habían incrementando en los siguientes: el Programa Normal de las dependencias federales, que contemplaban las áreas de desarrollo agropecuario y forestal, el de comunicaciones y de transportes, el de asentamientos humanos y obras públicas, entre otras; el Programa de los Organismos Descentralizados del gobierno federal que otorgaban apoyos en créditos refaccionarios y de avío para el sector agropecuario, creación de centros de desarrollo frutícola, créditos para la construcción de viviendas, apoyos para la creación de infraestructura urbana y turística, entre los más importantes; los programas de desarrollo regional del Convenio Unico de Coordinación; el Programa Integral de

Desarrollo Rural y los programas para la atención de zonas urbanas críticas y marginadas del COPLAMAR.

Como puede apreciarse, por un lado, se sigue manteniendo la preocupación del gobierno federal por impulsar el desarrollo del sector agropecuario, por la dotación de infraestructura en comunicaciones y en transportes y la dotación de servicios urbanos para la población, por otro lado, se incorpora la preocupación por la dotación de infraestructura turística, no obstante que ya se venía realizando por la Comisión para el Desarrollo Integral de la Península de la Baja California, creada en 1973 y que desapareció tres años después.

La diferencia entre el anterior Programa de Inversiones Federales y los diversos programas de desarrollo regional que se impulsan en el período de gobierno, 1981-1987, es que en este sexenio gubernamental ya se tienen objetivos más específicos de desarrollo y se habían ampliado en número, lo que indica que el marco de apoyo institucional se había incrementado sustancialmente.

Por último, para 1990 la entidad recibía recursos del gobierno federal para los distintos programas<sup>84</sup> del ahora Convenio Unico de Desarrollo, así como los Programas Normales de la dependencias federales. Los diversos programas dispersos se aglutinaron en el Convenio Unico de Desarrollo, como producto de la reestructuración administrativa que estaba ocurriendo en la administración pública federal. Asimismo, se consolidaron y mantuvieron aquellas áreas que se consideraban básicas y prioritarias para el desarrollo de la entidad, tales como: agropecuario, pesca, turismo, energía, minas e industria paraestatal, comercio, comunicaciones y transportes, desarrollo urbano y ecología, educación, salud y laboral.

Por último, la relación entre el gobierno de la federación y el gobierno del estado se ha mantenido sin mayores cambios cualitativos, aún cuando se plantea una reforma del Estado a nivel nacional.

En ese sentido, salvo algunas reestructuraciones y desapariciones de los programas puede concluirse que la relación entre la federación y el gobierno de la

---

<sup>84</sup>. Los programas del Convenio Unico de Desarrollo para 1990 fueron: Programa de Concertación, Programa de Concertación Social, Programa de Coordinación Especial.

entidad ha entrado a la inercia de una línea constante, a tal grado de que la oportuna aprobación de los recursos para las diversas obras contempladas en el PRONASOL en 1990 sorprendió a los promotores del desarrollo con los expedientes técnicos aún no terminados y se tuvieron que regresar los recursos al gobierno federal<sup>85</sup>.

En conclusión, de la revisión del proceso de consolidación político-institucional y de los instrumentos de la política regional en Baja California Sur podemos anotar lo siguiente:

- a) Los cambios político-administrativos que han ocurrido en el poder público estatal tienen dos vertientes: por un lado, los cambios políticos que han obedecido a la presión política de la sociedad civil, y por el otro, los cambios administrativos que han respondido a las coyunturas de cambio de gobierno estatal, de lo que puede concluirse que la base institucional para la gestión pública en Baja California Sur sigue transitando hacia su consolidación y estabilidad, de ahí que debe tenerse en cuenta como un elemento importante para la propuesta de lineamientos futuros de política pública;
- b) La presencia del gobierno federal a partir de la creación de sus dependencias en Baja California Sur ha sido decisiva para la definición de las prioridades de desarrollo regional;
- c) La apertura del valle de Santo Domingo para la explotación de las actividades agropecuarias, si bien tuvo resultados favorables en el poblamiento de la región y resultados notables de producción agrícola ha provocado fenómenos de deterioro ambiental, que han restringido el desarrollo agrícola y pecuario de la entidad en el futuro;

---

<sup>85</sup>. Periódico El Sudcaliforniano, Febrero de 1989.

d) La creación y operación del Régimen de Zona Libre como instrumento para inducir procesos de desarrollo regional, solamente ha alcanzado su objetivo de poblamiento de la entidad, mientras que los de creación y diversificación de las actividades económicas y de disminución de las disparidades interregionales no se alcanzaron, pues al contrario se han disparado procesos de especialización económica en el sector servicios, ampliación de las disparidades y la emergencia de una sola clase social, única beneficiaria de las prerrogativas del régimen de facilidades fiscales, que ha accedido a puestos públicos y que ha estado presionando constantemente al gobierno federal para la continuada vigencia del Régimen de Zona Libre;

e) La inserción de la economía regional a los procesos productivos de las industrias maquiladoras se plantea bajo el esquema de la sola provisión de mano de obra, por lo que, debe complementarse con otros mecanismos: proyecto conjunto Estado-industria-centros de investigación para la investigación aplicada, la incorporación de insumos regionales a los procesos productivos de dichas industrias, etc. si se quiere que se constituyan en detonadores del desarrollo regional;

f) Por último, el proceso de consolidación de una base programática para el desarrollo parece ser que está tendiendo hacia el dilema de mayor eficiencia o mayor eficacia en la gestión pública en Baja California Sur.

### 3. DINAMICA DE POBLACION Y POLITICAS PUBLICAS EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1960-1990.

Puesto que hemos dicho que observaremos dos expresiones del desarrollo regional para validar nuestra hipótesis de trabajo: la dinámica de población y la dinámica económica, como efectos de las políticas públicas, en esta sección daremos cuenta de la dinámica de población y en la siguiente sección observaremos la dinámica económica.

Así, la variable demográfica la desglosaremos en los siguientes componentes: tasas de crecimiento a nivel estatal, tasas de crecimiento de la población por municipios, el proceso de urbanización y las tasas proyectadas de la población hasta el año 2,010.

El objeto de tal observación es para tratar de demostrar la hipótesis de que las políticas públicas que estaban diseñadas para incidir sobre la dinámica de población efectivamente han alcanzado sus objetivos de arraigar a la población sobre el territorio de Baja California Sur. Sin embargo, el fenómeno de poblamiento ha disparado otros procesos en el desarrollo que ameritan repensar y replantear la forma de intervención del Estado en el contexto regional de Baja California Sur.

En este sentido, en relación a las tasas de crecimiento de la población en la entidad podemos observar que la curva de crecimiento poblacional presentó un punto de inflexión en la década de los sesenta. Esto es, durante las tres décadas anteriores a 1960 se observaron tasas de crecimiento moderadas de 0.88%, de 1.67% y de 2.93% durante 1940, 1950 y 1960, respectivamente, mientras que a partir de 1960, la población empieza a crecer con mayor rapidez. Así, durante las décadas de 1970, 1980 y 1990 siguientes se registraron tasas de crecimiento poblacional de 4.5%, de 5.19% y de 3.88%, respectivamente.

Asimismo, podemos observar que mientras que las tasas de los primeros treinta años eran inferiores a las tasas nacionales, las del segundo período rebasan en mucho a éstas últimas. Esto último puede observarse en el cuadro 1, donde se aprecia que de 1930 a 1960, las tasas de crecimiento de la población nacional fueron de 1.71%,

de 2.71% y de 3.03% respectivamente, en tanto que las tasas estatales crecieron en las tres décadas posteriores a 1960 en 3.22%, en 3.26% y en 1.95%, respectivamente.

Es evidente pues, que hasta antes de 1960 las tasas de crecimiento de la población estatal estuvieron por debajo de las tasas nacionales, sin embargo, después de esta década las tasas estatales revierten su posición colocándose por encima de las tasas de crecimiento de la población nacional.

Las elevadas tasas de crecimiento de la población en la entidad observadas en la entidad después de 1960, tanto en relación a los treinta años anteriores, como en relación a las tasas de crecimiento de la población nacional pueden deberse a altas tasas de fecundidad, tasas menores de mortalidad o balances positivos en el saldo neto migratorio; sin embargo, independientemente de que haya sido uno u otro componente, o los tres, el que modificó el ritmo de crecimiento de la población, la pregunta que surge es, ¿qué factores externos motivaron que algunos de estos componentes o los tres hayan sido afectados a partir de la década de los sesenta, de tal modo que modificaran sustancialmente los ritmos de crecimiento de la población estatal?

En este trabajo se pretende atribuir la causa de dicho comportamiento en las tasas de crecimiento de la población a la política que implementó el gobierno federal en el valle de Santo Domingo a partir de 1949 de poblar esta región del país estimulando las actividades agrícolas.

En efecto, durante toda la década de los cincuenta diversos contingentes de personas empezaron a llegar a la entidad desde diversos estados de la República con la intención de establecerse en esta zona para dedicarse a las actividades agrícolas. La intención de estas personas de trasladarse desde sus lugares de origen hasta la apartada sudcalifornia no sólo fue bien vista por el gobierno federal sino que fue estimulada a través de una declaración explícita de política pública de poblamiento del entonces Territorio Sur de la Baja California<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup>. José Antonio Navarro Jiménez, AGRICULTURA MODERNA Y DESARROLLO REGIONAL EN EL VALLE DE SANTO DOMINGO, BCS. Op. cit.

Otro factor que puede explicar marginalmente dicho proceso de poblamiento puede ser el decreto presidencial de 1939, que otorgaba el régimen de zona libre a los Territorios Sur y Norte de la Baja California y que buscaba afianzar a la población en estas apartadas regiones del país mediante el otorgamiento de facilidades a las personas domiciliadas en dichas regiones para la importación libre de impuestos de los artículos de primera necesidad como una medida para ahuyentar los afanes anexionistas de los Estados Unidos en esos años<sup>87</sup>.

Un tercer elemento explicativo de las altas tasas de crecimiento de la población después de 1960 puede encontrarse en la multiplicación de las acciones del gobierno federal en la entidad a partir de la década de los setenta. En efecto, desde que el entonces Territorio Sur de la Baja California adquiere el status constitucional de estado libre y soberano, las acciones del gobierno de la República en la entidad se multiplican sorprendentemente. Por ejemplo, durante la década de los setenta se inaugura la carretera transpensinsular, se ponen en operación a partir de los setenta todos los transbordadores y se inaugura el aeropuerto internacional "Manuel Marquez de León", es incuestionable que solamente estas tres acciones del gobierno federal permitieron una mayor afluencia de personas hacia la entidad, al eliminar en gran medida el aislamiento en el que durante años había permanecido la media península, lo que puede explicar el crecimiento de la población observado en 1980.

Asimismo, en 1971 se crea un régimen de Zona Libre exclusivo para Baja California Sur, lo cual permitió la aceleración de la actividad comercial en Baja California Sur, que provocó una fuerte inmigración hacia la entidad de comerciantes y trabajadores desde otras entidades del país<sup>88</sup>.

Adicionalmente, de 1973 a 1976 el gobierno federal había decidido potenciar turísticamente a la entidad mediante la creación de los polos de desarrollo turístico en la entidad, que provocó un crecimiento explosivo de la población, por ejemplo, en la

---

<sup>87</sup>. Ernesto Coronel Hernández, ANALISIS SOBRE EL DESARROLLO DE LA INTEGRACION ECONOMICA DE BAJA CALIFORNIA SUR A LA ECONOMIA NACIONAL Y EL PAPEL DE LA ZONA LIBRE EN ESTE PROCESO. Tesis de licenciatura. Departamento de Economía, Universidad Autónoma de Baja California Sur. La Paz, BCS, marzo de 1987. p. 72

<sup>88</sup>. Juan Miguel Lemus Avalos, BAJA CALIFORNIA SUR: CRISIS ECONOMICA Y OPCIONES DE DESARROLLO. Op.cit. p. 81

zona de Los Cabos entre 1980 y 1990.

En conclusión, las distintas políticas que ha propuesto el gobierno federal para tratar de arraigar a la población en esta lejana región del país han alcanzado sus objetivos, de ahí que la dinámica de población ha sido efecto de las políticas públicas, al menos en la observación de los datos de población a nivel estatal.

Si estamos de acuerdo que la dinámica de población es una expresión del desarrollo regional, la conclusión que hemos anotado puede expresarse en los términos siguientes: los diversos instrumentos de la política han tenido efectos positivos en el desarrollo regional en Baja California Sur, al menos en lo que a población se refiere. Sin embargo, lo que pudiera calificarse como un fenómeno de incidencia positiva de las políticas públicas en el desarrollo regional podría invalidarse si observamos las características del comportamiento de las tasas de crecimiento poblacional a nivel municipal.

Es decir, si bien a nivel estatal podemos observar una influencia positiva de las políticas públicas en el desarrollo regional, a nivel municipal las tasas de crecimiento de la población asumen características muy dispares en su comportamiento, y en consecuencia, pueden invalidar lo que se plantea como efecto positivo de la política en el proceso de poblamiento de la entidad. Sobre todo, si sabemos que las presiones sobre las administraciones de los gobiernos municipales para la dotación de servicios públicos y de espacio habitacional no serán iguales, puesto que no son iguales los ritmos de crecimiento de sus respectivas poblaciones.

En este contexto, mientras que las poblaciones de los municipios de Mulegé y de La Paz han estado creciendo sin grandes fluctuaciones, los municipios de Comondú y de Los Cabos muestran cambios muy bruscos en su dinámica de crecimiento poblacional.

En efecto, hasta antes de 1960 las tasas de crecimiento de la población del municipio de Mulegé habían sido muy inferiores, pues de 1930 a 1960 éstas fueron de -0.65%, de 0.82% y de 0.19%, respectivamente, en tanto que después de 1960 la población creció a tasas moderadas de 2.73%, de 3.29% y de 3.58% durante 1970, 1980 y 1990, respectivamente. Más o menos la misma situación se presentó

para el municipio de La Paz, al registrar tasas de crecimiento en su población de 1.47%, de 1.85% y de 2.63% durante las tres décadas anteriores a 1960, que también en el caso de los municipios sigue siendo el parteaguas en los ritmos de crecimiento de sus poblaciones, salvo Mulegé que perdió mucha población en la década de los sesenta.

Después de 1960, los ritmos de crecimiento de la población del municipio de La Paz se alteraron sensiblemente, pues de 2.63% que había alcanzado en 1960 se incrementó a 4.06% en 1970 y siguió creciendo aunque más lentamente a una tasa de 3.63% en la siguiente década, sin embargo, para 1990 la tasa de crecimiento fue de 3.83%. Cabe aclarar que hasta antes de 1980, lo que hoy es municipio de Los Cabos aún no se separaba del municipio de La Paz, por lo que cabría suponer que la población de las localidades que actualmente pertenecen al municipio de La Paz pudieron haber crecido más lentamente.

Por otro lado, la causa de las pequeñísimas tasas de crecimiento de la población de Mulegé hasta antes de 1970 puede deberse al hecho de que todavía no se habían creado los centros de producción agrícola en el valle de Vizcaíno, ni se había instalado aún la salinera en Guerrero Negro, como tampoco se habían creado los centros de producción pesquera en la zona Pacífico Norte, además de que los pequeños poblados que existían en este municipio en esos años estaban muy incomunicados lo que pudo haber impedido una mayor inmigración de personas al municipio, pues aún no se construía la carretera transpeninsular, ésta inauguró en 1973 lo que permitiría romper en gran medida el aislamiento espacial de estas comunidades.

En consecuencia, como puede observarse en el cuadro 2, la población estatal empieza a crecer constantemente a partir de 1970 con la creación de los centros de producción agrícola y pesquera mencionados, así como la instalación de la salinera durante la década de los setenta.

En el caso de la población de La Paz, su crecimiento entre 1960 y 1980 puede explicarse como efecto de la creación del régimen de zona libre, especialmente cuando se crea un régimen de zona libre exclusivo para el Territorio Sur de la Baja California y que provocó la inmigración de gran número de comerciantes y trabajadores

aprovechando las facilidades otorgadas al amparo del régimen de zona libre para el desarrollo de las actividades comerciales.

Sin embargo, la pérdida de dinamismo en el ritmo de crecimiento de su población en 1990, puede interpretarse muy bien como efecto de la crisis económica que conoció el país a partir de 1982, con su secuela de devaluaciones y control de cambios y que puso en evidencia la fragilidad de la estructura económica que se había generado alrededor del régimen de Zona Libre, y evidenció además, la enorme dependencia de la economía de la ciudad de La Paz al sector servicios, pues los comerciantes nunca se preocuparon por extenderse a otras actividades económicas, como lo suponía la política de creación del Régimen de la Zona Libre.

Una situación muy distinta se presenta en el caso de los municipios de Comondú y de Los Cabos.

Así, la población de Comondú creció a tasas moderadas de 1930 a 1950, pues durante estas dos décadas se registraron tasas de 1.57% y de 2.52% respectivamente. Sin embargo, en 1960 se presenta un crecimiento explosivo al alcanzar un nivel de 7.82% y que fue perdiendo dinamismo durante los siguientes 30 años, pues las tasas de crecimiento cada vez fueron disminuyendo. Dichas tasas fueron de 7.03%, de 5.81% y de 2.5% durante 1970, 1980 y 1990, respectivamente.

En el caso de Los Cabos, durante la década de su vida municipal registró una altísima tasa de crecimiento de 7.45% entre 1980 y 1990.

Los factores que explican estos comportamientos tan dispares en estos dos municipios son diversos.

En relación a aquellos factores que explican el comportamiento de la población de Comondú, tenemos la política de creación del valle de Santo Domingo como un polo de desarrollo agrícola aprovechando los mantos subterráneos de agua dulce que existían en la zona y que instrumentó el gobierno federal para atraer población desde algunos estados de la República a Baja California Sur. Al respecto, en un estudio realizado por la Comisión Deslindadora y Colonizadora en el Territorio Sur de la Baja California se reconocía la existencia de abundantes mantos acuíferos en el subsuelo,

el reconocimiento de que las tierras existentes en el valle eran cultivables, y que además, eran de propiedad nacional susceptibles de ser enajenadas a particulares. A partir de lo anterior se reconocían como colonias agrícolas en 1949 a las colonias María Auxiliadora y Santo Domingo, además de que se recomendada la creación de otras dos: Nueva California y Querétaro.

Además, durante la década de los cincuenta se crean la mayoría de las 75 colonias agrícolas que existen en el Valle. Además de la declaración del reparto de tierras, también se definió el régimen jurídico para facilitar la incorporación de las tierras a la producción agrícola, quedando distribuidas de la siguiente manera: 50.6% a las colonias agrícolas, 47.0% a la propiedad ejidal y 2.4% a la pequeña propiedad. Puede observarse que la estructura de la propiedad en el valle de Santo Domingo se apegaba fielmente al espíritu de la Reforma Agraria, sin embargo, algunos grupos familiares fortalecieron su poder económico concentrando lotes agrícolas, mediante el embargo o la compra directa, estos grupos están integrados por los distribuidores de insumos y socios de las despepitadoras, aún más, en el Valle la extensión de las tierras no era el aspecto más importante de la propiedad sino la disponibilidad del agua, por lo que los pequeños grupos que empezaban a despuntar también se cuidaron en concentrar para sí la concesión de los pozos para la explotación del agua.

Por otro lado, otro de los principales obstáculos a vencer era la falta de vías de comunicación, pues para llegar a la ciudad de La Paz desde el Valle, por ejemplo, se necesitaban de 20 a 30 horas de camino, con la construcción de la carretera transpeninsular el tiempo se redujo a un promedio de dos horas y media. Otros de los apoyos que se recibieron por parte del gobierno federal para sentar las bases del desarrollo futuro del Valle fueron la creación del Distrito de Riego No. 66 y la instalación del Banco Nacional de Crédito Agrícola en ese mismo año<sup>89</sup>.

Es indudable que estas acciones tuvieron repercusiones en el proceso de poblamiento de esta región de la entidad, pues como lo muestran los datos del cuadro 2, de una tasa de crecimiento de 2.52% que registró en 1950 se dispara a 7.82% en

---

<sup>89</sup>. José Antonio Navarro Jiménez, AGRICULTURA MODERNA Y DESARROLLO REGIONAL EN EL VALLE DE SANTO DOMINGO, BCS. Op. cit. pp. 29-47

1960. Empero, la decadencia de las actividades agrícolas en los años ochenta debido a los problemas de sobreexplotación y contaminación de los mantos acuíferos, a la falta de créditos oportunos y los problemas de comercialización de los productos que antaño eran más rentables provocaron en gran medida la depresión en el ritmo de crecimiento de la población, pues durante 1980-1990 el municipio de Comondú solamente creció a una tasa de 2.5% (ver cuadro 2).

En relación al papel de las políticas públicas en el desarrollo cíclico de auge y depresión del valle de Santo Domingo, podemos anotar que el fuerte apoyo que recibieron los productores agrícolas en materia de reglamentación de la propiedad, la disponibilidad de insumos y créditos, así como de una oficina de programación de los cultivos no fue acompañada de una política que impidiera la concentración de los derechos de aprovechamiento de las aguas, la concentración de las tierras y de los insumos.

Por último, hizo falta el impulso a otras actividades alternativas al desarrollo agrícola, lo que hubiera amortiguado un poco la depresión económica que se vive en el municipio ante la pérdida de dinamismo de las actividades agrícolas, especialmente en ciudad Constitución.

En lo que respecta a Los Cabos, la causa del explosivo crecimiento de su población puede deducirse como efecto de la política de desarrollo turístico que ha implementado el gobierno federal en esta parte de la entidad.

En efecto, desde la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de la Baja California sistemáticamente se ha venido destinando recursos para la construcción de obras de infraestructura para el desarrollo de los polos turísticos de Cabo San Lucas y de San José del Cabo.

Así, en los tres años que existió la Comisión ya se tenía la intención de proyectar a nivel nacional e internacional esta zona como un polo de desarrollo turístico de primer orden. A ese propósito estaban enfocadas las siguientes acciones del gobierno federal bajo la coordinación de la mencionada Comisión: la terminación de la carretera transpeninsular que justamente empezaba desde Cabo San Lucas hasta llegar a la ciudad de Tijuana, Baja California; la inauguración de la ruta marítima Cabo San Lucas-

Puerto Vallarta; el habilitamiento de los puertos de atraque para transbordadores en Cabo San Lucas; la construcción del puerto turístico de Cabo San Lucas; la construcción del aeropuerto internacional de San José del Cabo; la construcción de instalaciones en la aeropista de Cabo San Lucas, así como la inauguración de diversas rutas aéreas para agilizar la transportación de los turistas hacia la entidad.

Por otro lado, de 1981 a 1990 las diversas dependencias involucradas en el fomento de las actividades turísticas, principalmente el Fondo Nacional para el Fomento al Turismo (FONATUR), habían destinado recursos con un monto de más de 91 mil millones de pesos para este sector y que representaban el 13% del total de la inversión pública ejercida en la entidad durante esos años (ver cuadros 10 y 11), de los cuales el 17% se destinaron a los proyectos de desarrollo turístico de Cabo San Lucas y de San José del Cabo.

Los recursos se destinaron para la construcción en Los Cabos de obras de urbanización de las zonas turísticas y urbanas, construcción de hoteles, viviendas para los trabajadores de FONATUR y centros de capacitación, entre las obras más importantes que estaban destinadas a servir de base para la atracción de inversión privada hacia el sector turismo, además de que formaban parte de una estrategia de desarrollo regional de los gobiernos federal y estatal de atraer y retener población que en la entidad quisiera dedicarse a las actividades turísticas<sup>90</sup>, lo cual ocurrió, pues muchos de los trabajadores del sector turístico que antes radicaban en la ciudad de La Paz se trasladaron hacia Los Cabos en busca de mejores perspectivas de empleo, así como los que llegaban de otros estados de la República, sobre todo de los estados vecinos.

Sin embargo, el crecimiento explosivo de las dos ciudades más importantes de este municipio: San José del Cabo y Cabo San Lucas, tomó por sorpresa a los planificadores del desarrollo urbano, y en la actualidad son múltiples los problemas de provisión de servicios públicos que enfrenta la administración municipal, especialmente en Cabo San Lucas. Por otro lado, no sólo el crecimiento irregular y desproporcionado

---

<sup>90</sup>. Ricardo García Soto, DESTINO TURISTICO: BAJA CALIFORNIA SUR, en: Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional (seminario). SEP-UABCS-CIIH (UNAM). La Paz, BCS, 1987. pp. 171-176

es un problema a enfrentar, sino también se aúna el problema de la disponibilidad de agua que limita seriamente las perspectivas de crecimiento futuro de estas dos ciudades turísticas, además del problema inflacionario.

La conclusión que pudiera anotarse aquí es que la dinámica de población a nivel municipal ha disparado procesos de crecimiento desigual de la población, por lo que se hace necesario diseñar políticas específicas a nivel municipal para hacer frente a los distintas presiones demográficas presentes en los municipios de mayor dinamismo, y para atender asimismo, a los municipios que se están despoblando si se quiere pensar en una distribución de la población más equilibrada espacialmente.

Otro aspecto de la dinámica de población en BCS que merece destacarse es el proceso de urbanización de la población durante los últimos sesenta años. En efecto, observando el cuadro 3 podemos notar un hecho importante: mientras que en 1930 la población urbana del estado representaba el 36.06% de la población total y el otro 63.94% era población rural; 60 años después la proporción se invirtió, pues en 1990 los 198,478 habitantes de las zonas urbanas representan ya el 62.54% de la población total, mientras que la población rural pasó a representar el 37.45% del total de la población sudcaliforniana. Así pues, la tendencia de la población a concentrarse en las zonas urbanas indudablemente que inducirá otros procesos de aglomeración urbana y el desplazamiento de la curva de la demanda por lotes urbanos y de vivienda, de servicios de educación, de recreación y de cultura, de provisión de agua potable, de empleo, de espacios de participación política, entre otros, lo que debe llamar la atención de los planificadores del desarrollo urbano.

Por último, en relación a las proyecciones de población como un dato útil para el diseño prospectivo de políticas de población, podría decirse que de continuar la tendencia de crecimiento a la tasa de 3.18%, que se ha venido observando en las últimas seis décadas, la población estatal para el año 2,000 será de 426,125 habitantes y para 2,010, la cifra habría aumentado a 599,340 habitantes. En el caso de la población nacional, utilizando una tasa de crecimiento promedio de 2.64% podemos estimar la población nacional para el año 2,000 en 105'797,454 habitantes y para el año 2,010 la misma habrá aumentado a 137'761,848 habitantes, según la

tendencia de crecimiento observada en las últimas seis décadas de una tasa de 2.64% en promedio.

Lo que puede observarse de los datos en los dos niveles es que en veinte años la población nacional habría aumentado en 56'612,203 habitantes, cerca del 70% de la población actual, en tanto que la población de Baja California Sur en veinte años habría aumentado en 282,014 habitantes, lo que representaría el 88% de la población actual. Lo anterior, agrega nuevos elementos de preocupación a los diseñadores de políticas públicas de atención a la población, pues al igual que en el proceso de urbanización las proyecciones futuras de población muestran un futuro no exento de presiones de demanda potencial de vivienda, educación, empleo, etc.

Asimismo, al igual que en el caso de las tasas históricas de crecimiento de la población, las tasas proyectadas de crecimiento de la población para los municipios presentan peculiaridades que merecen señalarse. Así pues, al observar el cuadro 4 destacan dos cuestiones importantes.

Por un lado, se aprecia que los municipios de Mulegé y de La Paz, irán perdiendo paulatinamente su porcentaje de contribución a la población total y, por el otro, los municipios de Comondú y de Los Cabos irán aumentando su participación porcentual en la población total del estado.

En el caso del municipio de Comondú, la situación parece contradecir lo observado en las tasas de crecimiento, descrito en páginas arriba, donde se observaba que las tasas de crecimiento iban perdiendo dinamismo; esta aparente contradicción, puede explicarse considerando que este municipio tuvo períodos de crecimiento muy alto, lo cual lo colocó muy por encima del crecimiento promedio y que hace que siga contribuyendo con una proporción creciente de la población estatal aún cuando realmente esté perdiendo dinamismo en el crecimiento de su población.

En lo relativo a las proyecciones de la población del municipio de Los Cabos, éstas deben observarse con las limitaciones del caso, pues al no disponerse de las tasas históricas de crecimiento se tomó la tasa de 7.45% de la década anterior dividida entre dos para obtener una tasa de crecimiento de 3.73% para cada cinco años en los ejercicios de proyección, no obstante ello, los datos obtenidos podrían proporcionarnos

una idea de lo que pudiera pasar en el futuro inmediato de este municipio. Así, a partir de estas consideraciones el municipio de Los Cabos contribuirá para el año 2,000 con el 19.56% de la población de la entidad y para el año 2,010 dicha proporción será de 26.82%.

Por el lado contrario, el municipio de Mulegé irá disminuyendo su participación en el total de la población del estado, pues de 9.71% con que contribuirá en el año 2,000 para el año 2,010, dicha participación será de 7.86%.

En este caso, la población ha ido creciendo tan lentamente que aún cuando se observan aumentos en las tasas reales de crecimiento de su población la contribución de este municipio al total de la población del estado sigue disminuyendo relativamente. Por otro lado, en el caso del municipio de La Paz no obstante ir disminuyendo su contribución a la población total del estado, sigue manteniendo su primacía, pues para el año 2,000 contribuirá con el 48.38% de la población y para el año 2,010 dicha contribución será de 45.78%, proporción muy superior todavía a la de los otros municipios.

Hemos querido destacar las diferentes participaciones de cada uno de los municipios en el total de la población del estado, por dos razones. Primero, que las proyecciones de la población agregadas en el nivel estatal y las proyecciones de la población de los municipios presentan situaciones aparentemente contradictorias, lo que dificulta que tanto unas como otras proyecciones pudieran servir como criterios únicos para el diseño prospectivo de las políticas de atención a la población a nivel estatal y/o a nivel municipal; y segundo, estas proyecciones muestran que las distintas aportaciones municipales al conjunto de la población estatal pudieran llevarnos a pensar que los municipios con mayor población deberían recibir mayor atención de los gobiernos estatal y municipales, en cuanto a recursos y planeación urbana futura se refiere, lo cual sería engañoso, pues dos de los municipios que siguen creciendo son precisamente los que están perdiendo su participación relativa en el conjunto de la población y uno, que ya no está creciendo, sigue manteniendo su primacía poblacional respecto a los otros municipios en el conjunto estatal. El caso de Los Cabos no es totalmente concluyente por la debilidad metodológica de las proyecciones.

En conclusión, la observación de la dinámica de población en Baja California Sur como efecto de las políticas públicas, a partir de tres de sus componentes: las tasas de crecimiento, el proceso de urbanización de la población y las proyecciones de población, permite anotar lo siguiente:

a). Hay dos momentos claramente diferenciables en la historia demográfica de BCS, que tienen su punto de inflexión alrededor de la década de los sesenta, lo cual justifica el período de análisis seleccionado para esta sección.

b). Las tasas de crecimiento a nivel estatal comparadas a las tasas nacionales de crecimiento de la población presentan también dos momentos, pues mientras que en el período anterior a 1960 las tasas de crecimiento de la población estatal eran menores a las tasas nacionales, después de la década de los sesenta las tasas estatales superan a las nacionales; lo cual puede ser un indicador de que la política de poblamiento del gobierno federal en Baja California Sur ha surtido un efecto positivo.

c) La percepción del comportamiento de las tasas de crecimiento de la población a nivel estatal no es suficiente para el diseño de políticas de atención a la población, sino que también hay que apoyarse en una observación de las tasas de crecimiento a nivel municipal, pues aquí el fenómeno muestra comportamientos desiguales de crecimiento, añadiendo presiones demográficas en los municipios de mayor dinamismo y problemas de despoblamiento en otros municipios donde las actividades económicas dominantes se están desacelerando. Lo anterior es necesario si se quiere pensar en una distribución de la población espacialmente más equilibrado.

d) El proceso de urbanización de la población en Baja California Sur presenta la característica de lograr una inversión casi total durante los últimos 60 años. Este proceso de movilidad poblacional de las zonas rurales a las zonas urbanas plantea nuevos retos a los diseñadores de las políticas de atención a la población en el sentido de que se requieren nuevos ensayos de la política de planeación urbana, de provisión

de vivienda, de educación, de centros de recreación y de cultura, de espacios de participación política, entre otros.

e) Las proyecciones de las tasas de crecimiento de la población a nivel municipal difieren sustancialmente, en dos sentidos: por un lado, las contribuciones a la población estatal de aquellos municipios que habían observado tasas históricas de crecimiento se están disminuyendo; y, por el otro, el municipio de La Paz, a pesar de que está perdiendo el dinamismo en el crecimiento histórico de su población, en realidad está manteniendo su primacía respecto a los otros dos municipios, por lo que el diseño prospectivo de políticas de atención a la población debe considerar no sólo las proyecciones sobre crecimiento futuro de la población a nivel estatal, sino también los comportamientos futuros del crecimiento de la población a nivel municipal. El caso de los Cabos no puede ser totalmente concluyente en esta línea de reflexiones, por la falta de información histórica anterior a 1980.

f) El auge y declive en el ritmo de crecimiento de la población en Baja California Sur ha estado muy relacionado al ciclo de desarrollo de las actividades económicas. En otros términos, durante el período en que la actividad agrícola fue la predominante en el municipio de Comondú, la población de este municipio registró tasas de crecimiento acelerado y mantuvo durante algunos años un crecimiento estable, mientras la actividad predominante también se mantenía estable, pero cuando la actividad principal entró en crisis y empezó a decaer, el ritmo de crecimiento de la población asumió el mismo comportamiento. Asimismo, en tanto la actividad comercial en el municipio de La Paz era pujante, la tasa de crecimiento de la población se mantuvo estable y creciente, pero al igual que el caso de la agricultura en Comondú, al decaer la actividad comercial en La Paz la población empezó a desplazarse o a emigrar a otras regiones del estado o del país.

Lo que muestran estos hechos es que la dinámica de población está estrechamente asociada a la dinámica económica, por lo que hay que tener cuidado en potenciar con la acción estatal una sola actividad económica, si se quiere arraigar a la población en

las regiones de la entidad y en la entidad misma, pues al desaparecer las expectativas económicas de una actividad la población tiende a moverse.

Estas dos experiencias deben llamar la atención, de nuevo, de los promotores del desarrollo de la zona de los Cabos, en el sentido de que no debe privilegiarse el desarrollo turístico a costa de las otras actividades económicas, aún cuando ésta sea altamente lucrativa, deben buscarse otras opciones de desarrollo complementarias o alternativas al desarrollo turístico.

g) Por último, no obstante haber encontrado que las políticas han incidido positivamente en el proceso dinámico de crecimiento de la población en Baja California Sur, la observación de los datos a nivel municipal muestra que el fenómeno demográfico ha disparado otros procesos inesperados que ameritan una mayor atención de las instancias municipales de planeación para hacer frente a las presiones de aglomeración urbana y retan a los planificadores estatales a la búsqueda de nuevas formas de atención a la población si se quiere conseguir una distribución espacialmente equilibrada de la población.

#### 4. DINAMICA ECONOMICA Y POLITICAS PUBLICAS EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1970-1990.

Hemos dicho que para demostrar la hipótesis de que las políticas han tenido efectos positivos y negativos en el desarrollo regional observaríamos dos expresiones del desarrollo en Baja California Sur, que son: dinámica de población y dinámica económica. En la sección precedente se intentó demostrar que las políticas sí tuvieron efectos positivos en la dinámica de población, señalando que al desglosar las tasas de crecimiento de la población a nivel estatal en sus niveles municipales se observaron particularidades que ya hemos subrayado.

En esta sección trataremos de demostrar que los diversos instrumentos de la política implementados en Baja California Sur han tenido efectos tanto positivos como negativos en la dinámica económica. En este caso, la dinámica económica será observada desde el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel estatal y a nivel sectorial durante 1970 a 1985. Como sustituto de los valores del PIB sectorial para 1990, utilizaremos los valores de la producción en cinco sectores económicos.

Dos son las razones para utilizar el PIB como indicador del desarrollo regional y no haber utilizado un Índice que nos muestre en detalle el nivel de desarrollo socioeconómico de la entidad. La primera tiene que ver con las dificultades de disponibilidad de información histórica sistematizada a nivel municipal y a nivel sectorial del PIB; la segunda razón, es que el PIB es una especie de Índice de crecimiento económico, que si bien no considera los aspectos sociales del desarrollo, sí sirve como un buen indicador del crecimiento económico.

En el caso de la sustitución de los datos del PIB para 1990 por los valores de la producción en cinco sectores económicos, si bien no contienen el descuento de los gastos por insumos como es la característica del PIB, sí puede darnos una idea sobre el nivel de desarrollo en que se encuentran los cinco sectores económicos que se consideraran en el análisis.

En este contexto, la primera aproximación sobre el desarrollo regional la haremos desde la observación del PIB estatal generado en la entidad desde 1970 a 1985 en su

magnitud y sus relaciones. Posteriormente se desglosará el PIB en sus estructura sectorial. El PIB estatal y sectorial serán explicados como efectos de las políticas de desarrollo a nivel estatal y las políticas sectoriales, respectivamente.

Previo a ello bosquejaremos en grandes líneas la forma y las etapas que han asumido el desarrollo y las políticas regionales en Baja California Sur a fin de contextualizar debidamente los análisis que se proponen.

En este orden de ideas, las diversas formas y etapas que ha asumido el desarrollo regional en Baja California Sur pueden bosquejarse en las líneas siguientes. La descripción de las grandes líneas de la política regional no se hará por separado, pues en mi opinión, la generación de los diversos elementos que conforman lo que podría denominarse una economía capitalista moderna en Baja California Sur, fue posible gracias a que el capital privado se montó sobre el capital público y sus diversos instrumentos de regulación de las actividades económicas. Es más, una gran parte del fenómeno de desarrollo económico regional, sino no es que todo en algunos casos, no hubiera ocurrido sin la presencia del Estado a través de sus instrumentos de intervención directa e indirecta en la entidad. Precisamente la hipótesis que se pretende demostrar es aquella en que los diversos instrumentos de la política han inducido procesos de desarrollo regional en Baja California Sur.

En esta perspectiva, la economía regional sudcaliforniana hasta antes de 1940 no se extendía más allá de las actividades de subsistencia, salvo algún desarrollo incipiente del comercio. A partir de 1939 el presidente Lázaro Cárdenas, preocupado por la suerte que corrían las zonas fronterizas de nuestro país había decidido crear el régimen de zonas y perímetros libres y que abarcaría las fronteras de nuestro país con el vecino país del norte, en donde se incluía Baja California Sur cuando todavía era Territorio de la Península de la Baja California. El régimen de zona libre perseguía como objetivo el abastecimiento de productos de consumo básico para la población asentada en estas regiones de nuestro territorio nacional a fin de que permanecieran en esos lugares.

Más tarde, a partir de 1949 el gobierno federal decidió emprender una política más activa de intervención con el objetivo específico de provocar el poblamiento de la

media península. Así, durante los años cincuenta fluyeron hacia la entidad numerosos contingentes de personas desde diversos estados del país, atraídos por las perspectivas favorables que ofrecía la apertura del valle de Santo Domingo en Comondú, como un gran centro de producción agrícola, principalmente de los estados vecinos.

Por lo anterior, podría decirse que durante la década de los cincuenta y sesenta la forma que asumió el desarrollo era predominantemente agrícola. En 1971, el gobierno federal decidió la creación de un Régimen de Zona Libre exclusivo para Baja California Sur y provocar después un crecimiento espectacular de la actividad comercial en los años setenta. Paralelo a la definición de la vocación comercial de la entidad, se empiezan a realizar una serie de inversiones en el área turística tendientes a sentar las bases necesarias para proyectar el desarrollo de la entidad en esta rama de la economía que prometía grandes perspectivas de desarrollo. Más específicamente, en este período es cuando se crean los grandes polos de desarrollo turístico en Comondú y Los Cabos. En esta misma década se crean importantes centros de producción pesquera y agrícola, así como la creación de una empresa paraestatal para la explotación comercial de la sal y la explotación del yeso en el municipio de Mulegé. Asimismo, en el sector minero se promueve la explotación de la fosforita en el municipio de La Paz. Se desarrollan pues, durante la década de los setenta: las actividades pesqueras, agrícolas, comerciales, turísticas y la explotación minera.

Es en esta década cuando la entidad alcanza el clímax en su desarrollo regional, la propia población a nivel estatal registró las más altas tasas de crecimiento durante los años que abarcan el período de 1970 a 1980.

Sin embargo, las tendencias generales en la pauta de crecimiento económico adquirió características de desarrollo desequilibrado, así pues, la economía regional entra a la década de los ochenta con un enorme peso de la economía comercial sobre el resto de la economía, por lo que la crisis económica de 1982 que afectó al conjunto de la economía nacional generó serias repercusiones en la economía sudcaliforniana, y mostró además, la enorme fragilidad de la actividad comercial y su falta de integración a las otras actividades económicas.

En esta misma dinámica se inscribe la caída de la curva de crecimiento en la producción de los principales productos agrícolas, al perder competitividad en el mercado externo, y al enfrentar además, restricciones impuestas por el medio ambiente en sus perspectivas futuras de desarrollo. Debido a una explotación intensiva e irracional de los mantos acuíferos de las que dependían totalmente la agricultura mecanizada y de riego que se realizaba en el valle de Santo Domingo, éstos presentan a partir de la década de los ochenta niveles de sobreexplotación y altos índices de intrusión salina. Llegamos a la década de los noventa con una economía regional con profundos desequilibrios estructurales y con rezagos que difícilmente se resolverán en el corto plazo, sin embargo, algunas actividades persisten y parecen emerger otras que tal vez sean las nuevas ramas que definirán los rasgos del desarrollo de la economía regional en el futuro inmediato, tales actividades son la actividad turística en la zona de Los Cabos, la explotación de la sal en Guerrero Negro, Mulegé y la explotación de la fosforita en San Juan de la Costa, La Paz. Y el despunte de la actividad industrial, especialmente en la rama de la manufactura.

Bajo estas consideraciones, en lo que a magnitud de la economía estatal se refiere tenemos que el Producto Interno Bruto (PIB) generado en Baja California Sur durante 1970 a 1985 muestra que el conjunto de la economía sudcaliforniana tuvo participaciones muy pequeñas en la economía nacional, pues durante los cuatro períodos observados los porcentajes apenas fueron del 0.37%, del 0.40%, del 0.41% y del 0.40% durante 1970, 1975, 1980 y 1985, respectivamente, lo cual coloca a Baja California Sur en el antepenúltimo lugar entre los demás estados de la República (veáse cuadro 5). Esta situación parece muy desfavorable para la entidad y da la impresión de que la economía sudcaliforniana es muy insignificante en relación al conjunto de la economía nacional, sin embargo, esta situación puede apreciarse de manera distinta si observamos las tasas de crecimiento de ambas variables. Así, las tasas de crecimiento de la economía de Baja California Sur ha sido creciente y se ha comportado de manera muy similar a la economía nacional, pues ambas economías

han registrado tasas de crecimiento muy similares, como se aprecia en el cuadro 5<sup>91</sup>.

En este mismo sentido, otra perspectiva distinta nos la puede ofrecer el PIB per cápita sobre la magnitud de la economía estatal respecto al conjunto de la economía nacional.

Así, como se observa en el cuadro 6-A, del antepenúltimo lugar que ocupaba la entidad en el conjunto nacional con el PIB estatal, ahora eleva su posición entre el cuarto y el quinto lugares durante los cuatro quinquenios utilizando como indicador el PIB per cápita. Asimismo, si observamos las proporciones de los productos de cada uno de los estados vecinos circundantes del Golfo de California, la situación para Baja California Sur ya no se ve tan contrastante, pues cada uno de los otros estados aportaron un poco más del 2% al PIB nacional durante los mismos años que estamos observando, 1970-1990.

En conclusión, de la relación que se hace entre el PIB estatal y el PIB nacional en términos globales aparentemente se obtiene una perspectiva muy desfavorable para la entidad, sin embargo, desde la perspectiva del PIB per cápita, la observación del PIB de Baja California Sur en el contexto de la región Mar de Cortés o del Golfo de California, en relación al PIB de cada uno de los estados de esta zona y el PIB nacional, y la comparación de las tasas de crecimiento del PIB nacional y del PIB estatal se presenta otra situación bastante más favorable para la entidad.

La pertinencia de este tipo de relaciones es que la sola observación entre el PIB estatal y el PIB nacional en términos globales, no puede llevarnos a concluir que las políticas de desarrollo no han tenido el efecto de inducir el crecimiento económico en la entidad, pues considerando distintas perspectivas de observación se obtienen otros datos más favorables que podrían llevarnos a afirmar lo contrario.

Tratando de reforzar el argumento de que las políticas han incidido en el proceso de crecimiento económico regional aportaremos otras variables para argumentar que las políticas han incidido sobre el proceso de desarrollo económico regional.

---

<sup>91</sup>. Aún cuando los datos no están deflactados pueden darnos una idea sobre el comportamiento histórico de ambas economías.

En esta línea de análisis podemos colocar las diversas acciones que ha realizado el gobierno federal con el propósito explícito de inducir procesos de desarrollo regional en la entidad.

En un primer lugar podemos colocar la creación de la infraestructura económica y social que los distintos niveles de gobierno, pero predominantemente el gobierno federal, han realizado en Baja California Sur para eliminar de alguna manera las desventajas naturales que tiene la entidad en relación a los otros estados de la República como punto de atracción potencial de inversión productiva.

Sin duda cabe que la terminación de la carretera transpeninsular, la apertura de las vías de comunicación marítima, la creación del régimen de zona libre exclusivo para Baja California Sur, la creación de los polos de desarrollo turístico, los apoyos en créditos, reglamentaciones e inversión para obras de infraestructura de riego agrícola en el municipio de Comondú, la creación de los importantes centros de producción pesquera, agrícola y minera en el municipio de Mulegé, entre las más importantes han incidido en la generación del Producto Interno Bruto de la entidad.

Tan sólo la creación y diversificación de las vías de comunicación terrestre, marítima y aérea abrió enormes posibilidades de una más ágil movilización de las mercancías y el flujo de personas y que ambos procesos, a su vez, generan amplias perspectivas de incentivo a las actividades económicas. Ni qué decir de las posibilidades de estímulo a las actividades agrícolas que genera la dotación de infraestructura de riego, por ejemplo, o de las posibilidades que proporcionan las facilidades fiscales otorgadas al amparo del régimen de zona libre a la actividad comercial, etc.

De lo anterior podemos concluir que los diversos instrumentos de la política han tenido efectos positivos en la dinámica económica de la entidad, y por tanto, en su desarrollo económico regional.

Ahora veamos qué es lo que ocurre en el nivel sectorial, es decir, ¿de qué manera específicamente cada uno de los instrumentos de la política propuestos para provocar el desarrollo sectorial inciden, en consecuencia, en el crecimiento económico regional en sus expresiones sectoriales y cuáles son los procesos sectoriales específicos que

allí se presentan? Para ello solamente revisaremos cinco sectores económicos que aportan en su conjunto un poco más del 80% del PIB estatal.

Así, a través del cuadro 8 podemos observar que han sido las actividades comercial, restaurantera y hotelera las que más han aportado al PIB de BCS, pues éstas han contribuido con porcentajes de 25.96%, 28.35%, 27.33% y de 37.38% en los años de 1970, 1975, 1980 y 1985, respectivamente. En promedio los porcentajes de aportación de este sector al PIB estatal durante esos años alcanzan el 29.76%, casi la tercera parte del producto estatal. Asimismo, según datos de la Secretaría de Desarrollo del gobierno del estado los ingresos del comercio y del turismo en 1990 fueron de 2,028.9 millones de pesos (ver cuadro 10).

El dinamismo y la importante contribución de este sector al PIB estatal debe explicarse como efecto de los diversos instrumentos de la política de desarrollo diseñadas para el mismo durante los últimos 20 años. En el caso de la actividad comercial en 1971 se crea un régimen fiscal de zona libre exclusivo para el entonces Territorio Sur de la Baja California y dos años más tarde, el 19 de noviembre de 1973, se publicó en el Diario Oficial de la federación la Declaratoria General sobre el otorgamiento de estímulos fiscales<sup>92</sup> para la creación o ampliación de centros comerciales en la ciudad de La Paz. Dos años después el impacto de esta decisión se vió reflejado en el rápido incremento del PIB de este sector en relación a 1970, pues mientras que en 1970 el sector comercio, restaurantes y hoteles aportó un 25.98% del PIB estatal, en 1975 contribuyó con el 28.35%.

Asimismo, el sector comercio y fomento industrial ha sido objeto de atención sistemática por parte de los gobierno federal y estatal, al destinar para este sector durante 1981-1990, un poco más de mil millones de pesos en obras de infraestructura

---

<sup>92</sup>. Las facilidades que otorga el régimen de zona libre a la actividad comercial son: a) subsidio hasta del 100% de los impuestos de importación sobre maquinaria, materiales y equipo necesario para la construcción, ampliación y mantenimiento de centros comerciales; b) subsidio hasta del 100% de los impuestos de importación que gravan a los artículos de consumo fronterizo, conforme a las listas que apruebe una Comisión Intersecretarial, que se creará para el caso; c) depreciación acelerada de activos fijos tangibles que correspondan al uso normal y propio del negocio hasta del 20% anual, en edificios y construcciones hasta del 10% y en automóviles y camiones hasta del 25%; d) despacho aduanal en bodegas de los centros comerciales previa petición de los interesados; y e) apoyo para obtener créditos destinados a estudios de preinversión, adquisición de terrenos y construcciones inmuebles, maquinaria, materiales y equipo.

y de servicios de apoyo (veáse cuadro 11).

Entre las obras más importantes realizadas con estos recursos podemos destacar: construcción de tiendas, almacenes y bodegas rurales, financiamiento y distribución de mercancías, capital de trabajo a diversas tiendas rurales, etc. Podemos esperar entonces que estas acciones complementarias al régimen de zona libre han tenido impactos positivos en la dinámica de la actividad comercial.

En lo que respecta a las actividades restaurantera y hotelera, debe anotarse que dichas actividades florecieron debido a las acciones del gobierno federal de impulsar el desarrollo de la actividad turística. Durante la década de los setenta el gobierno de la federación ha realizado diversas obras de infraestructura y ha prestado múltiples servicios de apoyo para la generación de las actividades económicas relacionadas con el turismo, tales como: la creación de los polos de desarrollo turístico Loreto-Nopoló y Puerto Escondido en Loreto, Comondú, la coordinación de acciones con grupos privados para la construcción del conjunto turístico "Marina Plamira" en la bahía de La Paz y los proyectos de desarrollo turístico en la zona de Los Cabos; la construcción del aeropuerto internacional de San José del Cabo, que viene a sumarse a los otros dos que ya existían en la entidad.

Durante la década de los ochenta el gobierno federal a través de FONATUR ha destinado enormes recursos financieros<sup>93</sup> que junto con los de FIDEPAZ y de la Secretaría de Turismo Estatal fueron cerca del 13% de la inversión pública en Baja California Sur. Estos recursos se utilizaron para la dotación de infraestructura en obras de urbanización, construcción de hoteles, construcción de viviendas para los trabajadores, zonas culturales, instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales, obras para la distribución de agua potable, etc. en los tres complejos turísticos creados en la entidad para constituirlos en centros dinámicos receptores de inversión productiva e inducir procesos de desarrollo regional, a través del efecto dispersión según la teoría de los polos de desarrollo; durante la presente administración el ejecutivo estatal fusionó la Delegación Federal de la Secretaría de

---

<sup>93</sup>. José Borges Contreras y Víctor Manuel Castorena Davis. Op. cit. p. 104

Turismo con la Secretaría de Turismo Estatal y cuyas acciones más importantes han sido la planeación y elaboración de estudios y proyectos para apoyar el desarrollo turístico de la entidad.

De hecho, las enormes inversiones que fluyeron hacia el sector turístico a inicios de la década de los ochenta tuvo su impacto en la elevación del PIB del sector comercio, hoteles y restaurantes como se aprecia en el cuadro 8, pues este sector eleva su participación en el PIB estatal hasta colocarse en un nivel cercano al 40%.

A partir de estos datos, podemos resumir que la acción pública ha incidido positivamente en la determinación de las características y la magnitud del PIB generado en el sector comercio, restaurantes y hoteles, de ahí que las actividades económicas contenidas en este sector tienen las bases en infraestructura suficientes para seguir siendo el sector hegemónico en la entidad en el futuro inmediato, sobre todo por el despunte de la economía turística.

Sin embargo, cabe destacar que el desarrollo turístico en la zona de Los Cabos ha disparado procesos de crecimiento irregular y desproporcionado de la mancha urbana, con las enormes presiones sobre la provisión de los servicios públicos, el problema de la regularización de la propiedad urbana, la carestía de la vida, etc. que trae consigo este proceso y que debe llamar la atención de los planificadores del desarrollo urbano y reclama de ellos nuevos ensayos de política urbana y sensibilidad política suficientes para evitar conflictos futuros en la relación entre el gobierno municipal y la sociedad civil.

El segundo en importancia es el sector servicios comunales, sociales y personales, con una aportación promedio de 18.17% del PIB estatal durante 1970-1985, y durante 1990 este sector tuvo ingresos del orden de 231.8 millones de pesos, según el cuadro 9. Las aportaciones de este sector al PIB estatal durante 1970, 1975, 1980 y 1985 fueron de 15.57%, 19.98%, 22.85% y 14.28% respectivamente. La importancia de este sector debe explicarse a partir de la decisión del gobierno federal de incrementar el número de sus dependencias en la entidad; así como de la operación de la Recaudación Fiscal y de la Aduana Marítima, pues entre 1973 y 1976 en el reporte de la CODIBAC se dice que se destinaron recursos para la construcción de dos

oficinas aduanales en Puerto Escondido y en Puerto San Carlos y dos edificios para la Oficina Federal de Hacienda en el estado; la creación de la Universidad Autónoma de Baja California Sur y del Instituto Tecnológico Regional de La Paz en la década de los setenta, entre otras instituciones de educación superior, así como diversas instituciones de educación primaria, media básica y media superior; la descentralización de los servicios de salud en la década de los ochenta; etc.

La administración pública, los servicios de defensa, de educación y de salud son los renglones que más población económicamente activa han empleado, según se observa en el cuadro 13. Asimismo, durante la década de los ochenta los sectores de administración, educación, salud y laboral absorbieron en su conjunto el 11.12% del total de la inversión pública ejercida en Baja California Sur. (Veáse cuadro 11).

El problema de que este sector sea el que absorba la mayor parte de la población económicamente activa en Baja California Sur debe preocupar, sobre todo en la actualidad cuando uno de los ejes de la reforma del Estado a nivel nacional es precisamente una redimensión del sector público, lo que implica un recorte de personal burocrático o el estancamiento en sus niveles salariales.

Sin embargo, la alta proporción de la PEA en este sector es un elemento a considerar en un rediseño de la política laboral de los gobiernos estatal y federal implementada en la entidad, buscando incorporar criterios de eficiencia y competitividad en las diversas actividades del personal burocrático.

Ante una eventual reestructuración del personal que labora en el sector público deben considerarse, asimismo, sus impactos en el empleo, en el nivel de ingresos de los trabajadores, y sobre todo, debe considerarse el problema del déficit presupuestario de la administración pública. Es decir, ¿cómo debe reestructurarse el aparato burocrático-administrativo del sector público de tal manera que sus perspectivas futuras de bienestar no se vean canceladas ante un eventual ajuste de personal o qué otros mecanismos de reestructuración deben ensayarse para resolver el problema de la excesiva concentración de la PEA en la administración pública y el problema de la escasez de los recursos simultáneamente?.

El tercero en importancia es el sector agropecuario, silvicultura y pesca con una aportación promedio de 15.8% en los años correspondientes a 1970-1985 y para 1990 estas actividades tuvieron ingresos por un monto de 559.5 millones de pesos. Los porcentajes de aportación al PIB estatal de este sector son de 21.39% en 1970, 17.35% en 1975, 12.66% en 1980 y de 11.77% en 1985.

En el caso de este sector, no obstante registrar una tendencia descendente en sus cuotas de aportación al PIB estatal, en general sigue ocupando un lugar importante en la actividad económica de la entidad, tal importancia se debe a la incidencia de la política sectorial que se ha implementado en este sector durante los últimos veinte años.

Así, en lo que respecta al subsector agrícola, los instrumentos que han incidido en su proceso de crecimiento económico son la política del gobierno federal de crear las condiciones favorables para el desarrollo de las actividades agrícolas en el valle de Santo Domingo a partir de 1949 y las diversas obras de infraestructura agrícola que se realizaron durante 1981 a 1990.

Complementariamente, hay que considerar como posibles datos de explicación la terminación de la carretera transpeninsular y la apertura de las vías de comunicación marítima que abrieron enormes posibilidades de movilización tanto de mercancías como de las personas que estaban interesadas en dedicarse a las actividades agrícolas. En efecto, el impulso a las actividades económicas en el valle de Santo Domingo formó parte de la política agrícola del gobierno federal cuyo objetivo era incrementar la producción agrícola para la exportación, entre otros. Esto originó que se impulsara una agricultura altamente mecanizada y con un gran consumo de insumos industriales y de agua.

En realidad el impulso de las actividades agrícolas en el Valle empezó a inicios de la década de los cuarenta con la resolución presidencial de dotación de tierras, con lo que se beneficiaba a 27 campesinos, constituyéndose el ejido Santo Domingo. Asimismo, en ese mismo año se decidió por decreto presidencial dotar de tierras al ejido San Juan de Matancitas, beneficiando a 91 campesinos, con lo cual se convierten en tres los ejidos que existían en el Valle en esos años, el primero de ellos

se creó en el gobierno del general Juan Domínguez Cota (1932-1937). En esa misma década también se crea el ejido María Auxiliadora con 60 familias.

Con estas acciones podría decirse que empieza la década de colonización masiva del Valle. Sin embargo, es hasta finales de la década de los cuarenta cuando se reconoce el proceso de poblamiento del Valle como un objetivo explícito del gobierno federal. Así, a partir del Informe rendido por la Comisión Deslindadora y Colonizadora en el Territorio Sur de la Baja California se le reconoce a María Auxiliadora la categoría de colonia agrícola, legalizándose el régimen agrícola ante el Departamento de Asuntos Agrarios. Asimismo, en el Informe se hace una evaluación de los recursos hídricos aprovechables para la explotación agrícola, se reconoce la calidad de las tierras para cultivo y se reconoce, además, que las tierras eran de propiedad federal y, por tanto, susceptibles de ser concesionadas a particulares para las actividades agrícolas. Las altas tasas de crecimiento del PIB agropecuario no pueden explicarse de otra manera, más que tomando en consideración estos datos.

En este mismo sentido, pueden ubicarse las acciones que las dependencias encargadas del desarrollo del sector agropecuario realizaron durante toda la década de los ochenta, destinando recursos fundamentalmente para la creación de infraestructura agrícola en todo el estado.

Destacan dentro del conjunto de acciones de las dependencias del gobierno federal las siguientes: la construcción de tres presas para la recarga de los mantos acuíferos: la de Santa Inés, la del Iguajil y la presa de La Buena Mujer, así como presas filtrantes de gavión; perforación, equipamiento y rehabilitación de pozos profundos para facilitar la disponibilidad de agua para las actividades agrícolas; instalación de sistemas de riego por gravedad, por goteo y por aspersión en todo el estado; establecimiento de cultivos agrícolas y de frutales; establecimiento de unidades de producción pecuaria, bovina, caprina y avícola; créditos de avío y refaccionario a los productores del sector; diversos estudios geohidrológicos, sondeos y perforaciones exploratorios para detectar disponibilidad de agua subterránea; asistencia técnica y organización de productores del sector, entre las acciones más importantes. Los recursos de inversión destinados a la ejecución de las obras durante 1981 a 1990 representaron cerca del 4% del total

de la inversión pública ejercida en la entidad en esos años.

Cabe esperar entonces que estas acciones estimularan de manera directa el desarrollo de las actividades agrícolas en Baja California Sur. Sin embargo, la falta de previsiones necesarias en la explotación de los recursos hidráulicos provocó que éstos presentaran en la actualidad problemas de sobreexplotación y de contaminación, limitando de manera directa las posibilidades de desarrollo futuro de la agricultura en la entidad.

Asimismo, el problema de los recursos financieros que enfrenta el gobierno de la federación ha condicionado la asignación y entrega de créditos a los productores agrícolas y ha obligado al gobierno federal, al mismo tiempo, a una profunda reestructuración de las relaciones de producción en el campo, de donde surge la propuesta de promover la asociación de los pequeños agricultores con el capital privado y social para aumentar los niveles de producción y de productividad en el campo sudcaliforniano<sup>94</sup>. Cabría anotar aquí que la asociación de los trabajadores agrícolas con el capital privado y social, podría generar una especie de proletarización de los agricultores en sus propias tierras, además de que la intervención del capital privado en el proceso de modernización de las relaciones de producción en el campo no garantiza por sí solo una recuperación de la actividad agrícola, recordemos que fue precisamente la lógica de acumulación privada en la explotación de los recursos hídricos la que provocó la grave situación de deterioro ecológico en que enfrentan estos recursos.

En conclusión, podemos decir que si bien el esfuerzo del gobierno federal de estimular el desarrollo de las actividades agrícolas tuvo efectos positivos en el incremento del volumen de producción durante la década de los setenta, a partir de 1980 la economía del sector agropecuario entra en una nueva fase caracterizada por una caída en los niveles de rentabilidad y en los niveles de producción, por la insuficiente intervención estatal en materia de reglamentación y control de la explotación y del uso de agua, además de problemas propios de pérdida de

---

<sup>94</sup>. Plan Estatal de Desarrollo, 1987-1993 (inédito). Gobierno del Estado de Baja California Sur. pp. 22-24

competitividad de los productos agrícolas destinados a la exportación y que eran los más rentables.

En el caso de la explotación de los productos pesqueros como otra de las actividades que participan en la generación del PIB de este sector podemos decir que al igual que el subsector agropecuario, éste también ha recibido un fuerte apoyo por parte del gobierno de la federación para su realización. Así, desde la década de los ochenta se crean los centros de producción pesquera en la zona Pacífico-Norte en el municipio de Mulegé y durante toda la década de los ochenta se realizaron una serie de acciones tendientes a promover y a sentar las bases en infraestructura para el sector pesquero.

Entre las acciones más importantes del gobierno federal para este sector destacan: construcción del acueducto Vizcaíno-Pacífico norte, para llevar agua del valle de Sebastián Vizcaíno a las comunidades pesqueras asentadas desde Punta Abreojos hasta Punta Eugenia, en el municipio de Mulegé; construcción y equipamiento de plantas procesadoras de los productos pesqueros y fábricas de hielo para su conservación; diversos cultivos experimentales de especies de camarón, almeja y ostión japonés; organización y capacitación de trabajadores dedicados a la actividad pesquera; construcción, mantenimiento y rehabilitación de los centros acuícolas de Bahía Tortugas y Bahía Magdalena; construcción, mantenimiento y rehabilitación del Centro Regional de Investigaciones Pesqueras en La Paz; construcción del centro de recepción en bodega de la captura pesquera en San José del Cabo y en Santa Rosalía; entre las acciones más importantes. Estas acciones absorbieron recursos con un monto de cerca de tres mil millones de pesos, representando el 0.4% del total de la inversión pública ejercida en el estado durante 1981 a 1990.

Fue evidente que estas diversas acciones emprendidas tuvieron un impacto positivo en el crecimiento de la producción pesquera, pues en 1990 se logró incrementar en un 63.9% el volumen de la captura en relación a 1987<sup>95</sup>. Sin embargo, aún persisten algunos problemas que limitan fuertemente las posibilidades

---

<sup>95</sup>. Plan Estatal de Desarrollo, 1987-1993. Op. cit. p. 6

de desarrollo futuro de esta actividad: la falta de una organización adecuada de los productores; el intermediarismo en la comercialización de los productos, la falta de apoyos crediticios, de servicios de asistencia técnica, capacitación y apoyos a la industrialización, y comercialización, entre otros.

Lo que se puede concluir en relación a la incidencia de las políticas públicas diseñadas para inducir el proceso de desarrollo pesquero es que aún cuando se han realizado acciones muy importantes en materia de dotación de infraestructura básica para el estímulo de las actividades pesqueras, aún queda mucho por hacer en materia de regulación de las relaciones de producción y de servicios de apoyo a estas actividades, por lo que se puede concluir que el efecto de la política pesquera ha sido limitada.

El cuarto lugar de importancia lo ocupa el sector minería que aportó en promedio una proporción del 9.55% del producto estatal durante los cuatro quinquenios entre 1970 a 1985 y cuyos ingresos para 1990 fueron de 278.2 millones de pesos. Con los siguientes porcentajes de aportación al PIB estatal de 7.67% en 1970, de 7.57% en 1975, de 9.37% en 1980 y de 13.66% en 1985, asimismo, para 1990 se reportan ingresos de este sector por un monto de 465.5 millones de pesos (cuadros 9 y 10). Las actividades económicas que conforman este sector son la producción de sal en Guerrero Negro, Mulegé, la extracción de la fosforita en San Juan de la Costa, La Paz, explotación de yeso en la isla San Marcos ubicada en el Golfo de California y marginalmente la explotación de cobre, oro y plata en los distritos mineros de Santa Rosalía y de El Triunfo.

La explotación de la sal es realizada por la empresa paraestatal Exportadora de Sal, S.A. y la de la fosforita por Roca Fosfórica Mexicana, S.A., las cuales han estado obteniendo niveles crecientes en sus volúmenes de producción, así como de una participación cada vez mayor en los mercados nacionales e internacionales. Llama la atención que estas empresas estén operando exitosamente, sobre todo, cuando la pertinencia sobre la creación y operación de las empresas públicas es un tema que se

debate en el contexto de la reforma actual del Estado mexicano<sup>96</sup>.

Una de las razones por las cuales las empresas paraestatales mencionadas estén operando en condiciones tan exitosas es la naturaleza de los recursos que ellas explotan; esto es, las condiciones de explotación de la sal en Guerrero Negro son tan especiales que es uno de los más importantes centros de explotación salinera en el mundo, en otras palabras, en muy pocas regiones del mundo se dan condiciones geográficas tan favorables como las que se dan en este lugar como para producir sal en tal cantidad que sea capaz de cubrir una gran parte de la demanda mundial de este producto, asimismo, los yacimientos de la fosforita en Baja California Sur, son tan importantes a nivel nacional que sólo aquí se justifican los costos de producción de dicho mineral. Por otro lado, es evidente que las políticas públicas son tan específicas aquí que difícilmente podríamos ignorar o dudar sus efectos en la explotación de los recursos mineros en Baja California Sur.

Lo que quiero decir es que, después de efectuar suficientes estudios de factibilidad para la explotación de estos recursos, ¿quién podría abrigar dudas sobre el impacto de la decisión del gobierno de la federación de crear tanto la Salinera como ROFOMEX sobre el crecimiento del sector minero, compuesto mayoritariamente por estas dos actividades? Así, es tan obvia la acción de la política pública en el sector minero que parece innecesario tratar de demostrarlo. Sin embargo, lo que parece pertinente comentar aquí es que la exitosa operación de estas empresas plantea nuevas modalidades a la intervención directa del Estado en la inducción de procesos de desarrollo regional, es decir, la lección de esta experiencia es que no todas las empresas públicas son ineficientes en su operación, así como la explotación de los recursos naturales en el país asume particularidades que provienen de su localización específica en el territorio nacional, lo que a su vez permite, la especialización económica de las regiones del país aprovechando la privilegiada localización regional de sus recursos económicamente explotables.

---

<sup>96</sup>. Esto es producto de la experiencia de los últimos años sobre la operación deficitaria de dichas empresas y debido al problema del déficit presupuestario que enfrenta el gobierno de la federación, muchas de estas empresas fueron liquidadas o privatizadas.

El quinto en orden de importancia es el sector industria manufacturera con aportaciones de 11.16% en 1970, de 8.77% en 1975, de 7.72% en 1980 y de 6.42% en 1985. Datos que en promedio aportan el 8.52% (cuadro 9) del PIB estatal. Asimismo, los ingresos de las agroindustrias y de las maquiladoras, que pueden considerarse en este sector para 1990 fueron de 246.7 millones de pesos (cuadro 10).

El caso de la industria manufacturera es muy peculiar, sobre todo el de las maquiladoras. Como ya es conocido por los estudiosos de las maquiladoras localizadas en la frontera norte, el gobierno de la República ha propuesto un régimen especial de facilidades arancelarias para la creación y operación de las industrias maquiladoras en la zona fronteriza de México con los Estados Unidos. Para ello se ha creado un Reglamento especial al Párrafo Tercero del Artículo 321 en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 26 de octubre de 1977. Asimismo, dicho Reglamento ha sido modificado en diversas ocasiones en fechas posteriores: en agosto de 1983 y en diciembre de 1989.

Entre los objetivos de desarrollo regional perseguidos por el gobierno federal en relación a la creación y operación de las maquiladoras en esta zona fronteriza del país en la última modificación al Reglamento están los siguientes: a) crear fuentes de empleo; b) fortalecer la balanza comercial, a través de una mayor aportación de divisas; c) contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional; y d) elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo, y la transferencia de tecnología en el país<sup>97</sup>. Los primeros dos objetivos, parece ser que se han alcanzado al lograr una mayor demanda y ocupación de mano de obra en las principales ciudades fronterizas en donde se localizan las maquiladoras, pero el logro de los dos últimos está a discusión, pues algunos especialistas sobre el estudio de la industria maquiladora afirman que ni se ha logrado una integración interindustrial ni la deseada transferencia tecnológica, por un lado, porque no se han dado los esperados enlaces verticales entre estas industrias y aquellas industrias que en el nivel regional han proliferado en torno a ellas y, por el

---

<sup>97</sup>. Véase: Decreto para la Operación y Fomento de la Industria Maquiladora en anexo. p.14

otro, el hecho de utilizar tecnología altamente especializada en sus procesos productivos impide la difusión tecnológica, pues, gran parte del conocimiento tecnológico sigue siendo monopolio exclusivo de las maquiladoras<sup>98</sup>.

En este contexto, la industria maquiladora en Baja California Sur ha sido promovida por el gobierno del estado creando el denominado "Programa de Arrendamiento Industrial", que busca entre otros objetivos: a) contribuir al cambio estructural de la economía sudcaliforniana; b) promover la industria maquiladora en las comunidades con mayor necesidad y urgencia de empleo; c) fomentar el cooperativismo y el desarrollo del sector social; d) incorporar a la mujer al desarrollo; y e) capacitar a los trabajadores en esta nueva industria<sup>99</sup>. La vaguedad de los objetivos es evidente, aun más, parece ser que por cambio estructural de la economía sudcaliforniana debe entenderse que en la entidad se genere un stock de mano de obra capacitada para insertarse en las maquiladoras que se propone crear.

Por otro lado, los objetivos nacionales parecen incoherentes con los objetivos del programa estatal para el arrendamiento industrial, pues en tanto que a nivel nacional se propone una integración interindustrial y una transferencia tecnológica, en el nivel estatal simplemente se propone un esquema de subcontratación, sin plantearse un esquema de integración de la economía regional a las actividades de las industrias maquiladoras<sup>100</sup>. Asimismo, para explicarse el relativo éxito en la operación de las maquiladoras en BCS deben investigarse los apoyos crediticios y otras facilidades que otorgue el gobierno del estado para su operación, pues de otra forma no puede explicarse que a pesar de la enorme distancia entre BCS y de la frontera norte las

---

<sup>98</sup>. Entre otros pueden revisarse: Palacios, Juan José. MAQUILADORAS REORGANIZACION PRODUCTIVA Y DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE GUADALAJARA, en: González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez (compiladores). Subcontratación y Empresas Transnacionales. El Colegio de la Frontera Norte-Fundación FriedrichEbert. México, 1990. pp. 459-488 y Godínez Plascencia, Alberto. EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA ELECTRONICA Y EL EFECTO EN EL EMPLEO. Tesis de Maestría (promoción 1988-1990). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, agosto de 1990.

<sup>99</sup>. Véase: DATOS BASICOS, 1985. Gobierno del Estado de Baja California Sur, Secretaría de Desarrollo, La Paz, BCS, 1985. p. LII.

<sup>100</sup>. No obstante lo anterior, parece que la operación de las maquiladoras, desde el punto de vista ellas, está siendo un éxito en BCS, según los descubrimientos preliminares de un trabajo en proceso sobre las maquiladoras en BCS. (Peña Gómez, Alma Lourdes. PAUTAS DE LOCALIZACION DE TIPO MAQUILADOR EN BAJA CALIFORNIA SUR. El caso de la la industria textil. Tesis de Maestría en proceso, promoción 1990-1992. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC. Agosto de 1992).

maquiladoras de la industria electrónica hayan decidido instalarse en BCS, tan lejos de sus filiales en los EE.UU.; y por otro lado, debe estudiarse más qué tipo de maquiladoras están operando en la entidad y porqué requieren una gran utilización de la mano de obra en lugar de una intensiva utilización de capital, como es el caso de algunas de maquiladoras fronterizas.

En conclusión, a partir de la observación del PIB tanto estatal como nacional en términos globales, la primera impresión que se tiene es que la economía sudcaliforniana se encuentra en una situación muy desfavorable al comparar los niveles globales de ambos indicadores, sin embargo, otras perspectivas de observación permiten apreciar una situación diferente. Así, utilizando el PIB per cápita se observó que la economía sudcalifornia se colocó entre los cuarto y quinto lugares durante 1970 a 1985; asimismo, al ubicar el PIB estatal en el contexto de la aportación de cada uno de los estados adyacentes al Golfo de California se encuentro que la situación de Baja california Sur ya no es tan contrastante; así como la observación de las tasas de crecimiento del PIB nacional junto con las tasas de crecimiento del PIB estatal se pudo percibir que ambas tasas están creciendo más o menos al mismo ritmo.

Por lo anterior, debe señalarse que la sola observación de los productos internos brutos tanto del estado como del país no es suficiente para llegar a una conclusión definitiva sobre el efecto negativo de las políticas de desarrollo regional en el comportamiento del PIB estatal, pues la utilización de otras perspectivas pueden llevarnos a afirmar que la incidencia de las políticas sobre el PIB estatal ha sido positiva. Por otro lado, si habíamos convenido en que el comportamiento del PIB sería entendido como la dinámica económica y que ésta, a su vez, es una expresión del desarrollo regional, podríamos concluir que el efecto de las políticas públicas sobre el desarrollo regional ha sido positivo.

Sin embargo, en el nivel sectorial los efectos han sido limitados en algunos casos, pues respecto del sector agropecuario, silvicultura y pesca, el efecto de las políticas ha sido limitado en Baja California Sur.

En lo que respecta a la agricultura, no obstante haber logrado altos niveles de producción en los setenta gracias al apoyo del gobierno federal a través de sus diversos instrumentos, entrando la década de los ochenta se hicieron evidentes otros procesos imprevistos que a la fecha limitan seriamente el crecimiento estable y sostenido de esta actividad en el futuro inmediato. Las limitaciones de la política agrícola se encuentran en una insuficiente intervención regulatoria de las actividades económicas, así como la falta de una intervención más activa en la regulación de las relaciones de producción, además de que hizo falta una aplicación más directa de la reglamentación sobre la explotación de los recursos hídricos, los cuales presentan problemas de sobreexplotación y de contaminación y que limitan, además, las perspectivas de desarrollo futuro de esta actividad.

La misma situación se presenta en el subsector pesca, pues no obstante los altos niveles de producción aquí registrados, la ausencia de la intervención para regular las relaciones de producción, así como de la falta de una mayor presencia del Estado en los procesos de comercialización de los productos capturados: en materia de regulación y de control, ha provocado que las posibilidades de desarrollo futuro de esta actividad se vea limitada.

En lo relativo a la incidencia de las acciones del Estado en el sector industria manufacturera, parece que aún queda mucho por hacer, pues la política pública de fomento a las maquiladoras se está planteando en un esquema de la sola provisión de mano de obra a las industrias maquiladoras, mientras que a nivel nacional se están buscando objetivos de inducir procesos de integración vertical y horizontal de las actividades que conforman la economía de las regiones donde se están promoviendo estas industrias. En cuanto al sector comercio, restaurantes y hoteles ha sido positiva la incidencia de las políticas de fomento a estas actividades como lo muestran los datos observados, sin embargo, el fomento al comercio ha provocado procesos de especialización de las actividades económicas en los servicios; en tanto que empieza a despuntar la actividad turística gracias a las enormes inversiones que se han destinado a este subsector a partir de 1970, lo que explica la predominancia de este sector en la economía regional durante la década de los noventa.

En el sector minería, también ha sido positiva la influencia de la política de intervención estatal para el fomento a esta actividad.

Por último, la acción del Estado en el sector servicios comunales, sociales y personales también ha sido positiva, sin embargo, en el futuro podrían generarse problemas para compatibilizar la alta concentración de la población económicamente activa en este sector y el problema de la escasez de los recursos que enfrenta actualmente la administración pública, como uno de los renglones de este sector.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA EL CAPITULO III.

ANEXOS TECNICOS I (1981-1990). INFORMES DE GOBIERNO. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

Balarezo Vásquez, Tomás. VIABILIDAD DEL SECTOR TURISTICO EN EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE BAJA CALIFORNIA SUR, DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL (LOS CABOS, BCS). Tesis de Maestría (promoción 1988-1990). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC. agosto de 1990.

Borges Contreras, José J. y Víctor Manuel Castorena Davis. LA EVOLUCION ECONOMICA DE BAJA CALIFORNIA SUR, en: Graziella Sánchez Mota (coordinadora): La Composición del Poder en Baja California Sur. Instituto de Administración Pública (BCS)-SEP-UABCS. La Paz, BCS, agosto de 1989.

Cabral Bowling, Ma. Luisa. EL SECTOR PUBLICO, en: Graziella Sánchez Mota (coordinadora): La Composición del Poder en Baja California Sur. Instituto de Administración Pública (BCS)-SEP-UABCS. La Paz, BCS, agosto de 1989.

Coronel Hernández, Ernesto. ANALISIS SOBRE EL DESARROLLO DE LA INTEGRACION ECONOMICA DE BAJA CALIFORNIA SUR A LA ECONOMIA NACIONAL Y EL PAPEL DE LA ZONA LIBRE EN ESTE PROCESO. Tesis de Licenciatura en Economía. UABCS, La Paz, BCS, marzo de 1987. México, 1987.

De la Madrid Hurtado, Miguel. MEXICO: DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL. Experiencias de Cambio Estructural, 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988.

Diario Oficial de la Federación, 26 de octubre de 1977. Presidencia de la República, ciudad de México, 1977.

Diario Oficial de la Federación, jueves 28 de enero de 1991. Presidencia de la República, ciudad de México, 1991.

Diario Oficial de la Federación, martes 25 de junio de 1991. Presidencia de la República, ciudad de México, 1991.

Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 1991. Presidencia de la República, ciudad de Mexico, 1991.

DATOS BASICOS, 1985. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. La Paz, BCS, diciembre de 1985.

DATOS BASICOS, 1988-1989. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR,

SECRETARIA DE DESARROLLO, La Paz, BCS, 1989.

Godínez Plascencia, José Alberto. EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA ELECTRONICA Y EL EFECTO EN EL EMPLEO. Tesis de Maestría (promoción 1988-1990). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC. México, 1990.

Lemus Avalos, Juan Miguel. BAJA CALIFORNIA SUR: CRISIS ECONOMICA Y OPCIONES DE DESARROLLO, en: Alfonso Guillén Vicente (coordinador): Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional. SEP-UABCS-CIIH(UNAM), La Paz, BCS, 1987.

Mendoza Arámburo, Angel César. LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. La Paz, BCS. México, abril de 1975.

Navarro Jiménez, José Antonio. AGRICULTURA MODERNA Y DESARROLLO REGIONAL EN EL VALLE DE SANTO DOMINGO, BCS. Tesis de Maestría (promoción 1984-1986). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC. México, 1986.

Offe, Claus. CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. CONACULTA-Alianza Editorial. México, 1990. pp. 262-264

Plan Baja California Sur, 1987-1993. (Revisión inédita). GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. La Paz, BCS. 1992.

Palacios Lara, Juan José. MAQUILADORAS, REORGANIZACION PRODUCTIVA Y DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE GUADALAJARA, en: González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez (compiladores). Subcontratación y Empresas Transnacionales. El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert. México, 1990. pp. 459-488

Revista Expansión, Vol. XXIV, num. 586, marzo de 1992.

Sánchez Mota, Graziella. EL REGIONALISMO EN BAJA CALIFORNIA SUR: UNA FORMA DE PARTICIPACION POLITICA, en: Cuadernos Universitarios (Temas Regionales), num. 3, septiembre de 1990. UABCS, La Paz, BCS. México, 1990.

USO ACTUAL Y POTENCIAL DE LOS RECURSOS AGUA Y SUELO. SAM-SARH(BCS)-GOBIERNO DEL ESTADO DE BCS. Sin año ni lugar de edición.

## CAPITULO IV.

### CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLITICA PUBLICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN BAJA CALIFORNIA SUR.

En términos generales, la naturaleza del desarrollo regional en Baja California Sur, así como sus diversas etapas han estado directamente relacionadas a la concepción que sobre este fenómeno ha tenido el gobierno de la federación.

De esta manera, la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas durante la década de los cuarenta en aquellas regiones del país con abundancia de recursos hidráulicos tuvo su símil en el Territorio Sur de la Baja California con el proyecto de desarrollo agrícola de la entidad, aprovechando la disponibilidad de mantos subterráneos de agua dulce en tres de las principales cuencas hidrológicas. La propuesta del gobierno de la federación de desarrollar agrícolamente a Baja California Sur se tradujo en el fuerte apoyo en la regularización de la tenencia de la tierra y la ejecución de diversas obras de infraestructura agrícola, así como asesoría técnica desde finales de los años cuarenta realizadas en el valle de Santo Domingo, como una de las zonas agrícolas más importantes. El apoyo en obras de infraestructura y de asesoría técnica a productores agrícolas siguió fluyendo hacia la entidad en los años siguientes.

La decisión de impulsar las actividades agrícolas a través del aprovechamiento de los yacimientos subterráneos de agua dulce constituía virtualmente una declaración del gobierno de la República de la vocación agrícola de la entidad.

Entrada la década de los setenta, las actividades económicas en la entidad se diversificaron, así como la cobertura de las acciones gubernamentales para estimular dichas actividades.

Congruente con su intención de incorporar a los estados de la federación a la estrategia de desarrollo nacional se impulsó fuertemente a la actividad turística y la minera para diversificar las actividades económicas y fortalecer, con ello, la economía regional para que pudiera tener elementos propios de desarrollo futuro.

Así, al lado del gran desarrollo agrícola que se registró en esta década también crecieron ampliamente las actividades económicas comercial, minero y turístico. Asimismo, las acciones federales se diversificaron apoyando otros sectores como resultado de la preocupación del presidente Luis Echeverría de incorporar a las regiones del país a la estrategia de desarrollo nacional que se estaba planteando, al mismo tiempo que debía atender a dos procesos de desarrollo que en esos años se hacían presentes en el contexto nacional: la alta concentración de las actividades industriales en ciertas zonas del país y la magnitud que estaban adquiriendo los flujos comerciales y de personas en la frontera norte de México. Esto último dio lugar a la creación de un régimen de Zona Libre exclusivo para Baja California Sur en 1971 y con lo cual se definía también el perfil comercial de la entidad.

En el mismo sentido, al inicio de la administración echeverrista nuestra entidad también recibió una serie de apoyos en inversiones para la construcción de infraestructura en comunicaciones y en transportes para potenciar y apoyar no solo las actividades que ya se estaban desarrollando sino para apoyar también a aquellas que como el turismo se quería constituyeran un fuerte factor de desarrollo regional, para ello se ha realizado la construcción de tres polos de desarrollo turístico en la entidad: el corredor turístico Loreto-Nopoló, las marinas en la Ciudad de la Paz y la zona de Los Cabos.

En los setenta también se construyen las instalaciones de la Compañía Exportadora de Sal, S.A. para la explotación de la Sal en Guerrero Negro y las instalaciones de la Roca Fosforíca Mexicana, S.A. para producir fosforíta en el municipio de La Paz. Ambas empresas con el propósito de sentar las bases en infraestructura para el desarrollo del sector minero. Se crean asimismo, las principales instituciones de educación superior con lo cual se abren las posibilidades de formar profesionistas que se sensibilizaran con los problemas regionales, en contraposición de la visión que sobre el desarrollo tenían aquellos provenientes del centro del país.

Sin embargo, las actividades económicas en la entidad se estaban desarrollando de manera muy desequilibrada con una alta concentración de las actividades en unas cuantas regiones y la apropiación de los beneficios del desarrollo se concentraba en

unas cuantas familias, así como la especialización muy marcada de ciertas actividades sin buscar una verdadera diversificación o fortalecimiento de las otras actividades que se desarrollaban alternativa o complementariamente a las que estaban liderando los ritmos de crecimiento de la economía regional.

Las expresiones del desarrollo desequilibrado se hicieron evidentes entrada la década de los ochenta. Así, en el caso de la actividad comercial ésta floreció en la entidad al amparo de las facilidades fiscales otorgadas por el régimen de Zona Libre y durante la década de los setenta aportó una proporción muy importante del PIB sectorial.

Sin embargo, la crisis económica de 1982 con su secuela de devaluaciones de la moneda nacional y de control de cambios mostró la fragilidad del modelo de desarrollo comercial y que tuvo repercusiones muy fuertes en el resto de la economía al no haberse dado una diversificación o integración de otras actividades que hubieran podido amortiguar de alguna manera los efectos depresivos de la crisis en la economía. Asimismo, al amparo del régimen de Zona Libre se formó una burguesía comercial que usufructuó las facilidades fiscales otorgadas para su enriquecimiento, se organizó para presionar políticamente al gobierno de la federación para la continuada vigencia de este régimen y algunos de sus representantes accedieron a cargos públicos fortaleciendo su poder político.

El desarrollo agrícola, por su parte, empezó a perfilarse a fines de la década de los cuarenta y durante los años cincuenta se fueron sentando las bases en infraestructura y de población para que durante la década de los sesenta y los setenta ésta actividad adquiriera una gran importancia comercial con la venta de sus productos a los mercados extranjeros, especialmente del algodón; sin embargo, la lógica privada de maximización de las ganancias disparó procesos sociales de concentración de la riqueza y de poder político, así como de deterioro ambiental en este sector que se manifestaron con mayor claridad, entrada la década de los ochenta. En otras palabras, la actividad agrícola no obstante haber registrado altos niveles de producción durante la década de los setenta, entrados los años ochenta el modelo altamente mecanizado y de dependencia absoluta de los recursos hidráulicos del subsuelo marcó límites al

desarrollo de la agricultura en dos sentidos, por un lado, la escasez de divisas provocado por el control de cambios limitó la disponibilidad de insumos productivos de maquinaria y refacciones, y por el otro, la dependencia total a los recursos subterráneos de agua dulce llevó a la sobreexplotación y a la contaminación de los mismos lo cual se tornó crítico a partir de la década de los ochenta limitando seriamente las perspectivas futuras de desarrollo agrícola de la entidad; finalmente, el fuerte apoyo gubernamental fue aprovechado por ciertos grupos de productores quienes fueron concentrando tierras, acaparando créditos y permisos para la explotación de los pozos de agua lo que marginó a la mayoría de los productores a la posibilidad de tener condiciones iguales de desarrollo de sus actividades productivas.

La economía turística empezó a mostrar signos de importancia sectorial a partir de la década de los ochenta, no obstante venir participando con una fuerte proporción del producto interno bruto de la entidad desde la década de los setenta; empero, las enormes inversiones en capital que se requieren para la realización de este tipo de actividades hizo que fuera el gran capital transnacional el que predominara sobre los capitales nacional y regional; la transnacionalización de la economía turística es evidente, lo que lleva consigo que los beneficios del desarrollo turístico se derramen en el extranjero y de manera marginal en la región y en el país, además de disparar procesos de aglomeración urbana que presiona, a su vez, sobre la disponibilidad de los servicios públicos en el nivel municipal.

El desarrollo económico del sector minero se ha sustentado principalmente sobre la explotación y comercialización de la sal y de la fosforita en la entidad; la explotación de estos recursos, a su vez, se ha hecho por dos empresas paraestatales que a la fecha reportan niveles crecientes de producción, al expandir constantemente sus mercados nacionales e internacionales.

Finalmente, si bien la actividad pesquera es una de las más potenciales, en la entidad se ha desarrollado de manera muy lenta sin que ello quiera decir que no ha sido importante, sin embargo, en la actualidad está enfrentando problemas de organización de los productores para la comercialización, concentración de los medios de producción en pequeños grupos que monopolizan los procesos de producción y

comercialización de la captura de las especies pesqueras.

Estas son algunas de las expresiones del desarrollo en la entidad a nivel global con las connotaciones específicas que presenta en los sectores más dinámicos y más importantes en el contexto de la economía regional en Baja California Sur, al menos en lo que va de 1940 hasta nuestros días.

Expuestas las conclusiones más importantes sobre la forma que ha tomado el fenómeno del desarrollo regional en Baja California Sur y el papel que han desempeñado los instrumentos de la política regional en el proceso, trataré de delinear en términos muy generales algunos elementos que pudieran servir de base para el rediseño de las políticas de desarrollo en Baja California Sur.

Es evidente que la incidencia de los instrumentos de la política regional en términos globales ha tenido éxito en sus objetivos de buscar el poblamiento de la entidad y lograr el crecimiento económico, sin embargo, a nivel sectorial la intervención del estado en el proceso de desarrollo regional ha disparado otros procesos sociales que merecen ser atendidos de manera más detallada, pues ahí es donde amerita el replanteamiento de la intervención estatal y del diseño de nuevos instrumentos de la política de desarrollo.

Hemos detectado, asimismo, que la dinámica de población está estrechamente relacionada a la dinámica económica, por lo que al hacer propuestas de lineamientos futuros de política no se pueden considerar por separado ambos elementos de análisis.

En el caso de la agricultura, es evidente que esta actividad enfrenta problemas estructurales que difícilmente podrían solucionarse en el corto plazo, sin embargo, los límites a su desarrollo derivados de los problemas de disponibilidad y de calidad de las aguas dulces deberían atacarse con una mayor intervención gubernamental en materia de regulación de las relaciones de producción y de una estricta aplicación de la reglamentación para la conservación del recurso agua, además de retomar el proyecto de búsqueda de fuentes alternativas de disponibilidad de agua, una mayor atención a los procesos de tratamiento y reuso de las aguas residuales.

Por otro lado, deben ensayarse nuevos cultivos con menor utilización de agua, sobre todo, pensando en el abasto de granos básicos a la población si se quiere dejar

de depender de la importación de estos productos.

Por último, deben buscarse mecanismos de coordinación entre el capital público y el privado para el financiamiento de las obras públicas cuyos beneficiarios sean fácilmente identificables, por ejemplo en la construcción del Acueducto Vizcaíno-Pacífico Norte, también se le debe fijar una cuota de aportación a los habitantes de esta zona en función de su nivel de ingresos para liberar ciertos recursos públicos que pudieran asignarse a otras obras y en otras regiones.

El declive de la actividad comercial en alguna medida se ve amortiguada por la emergencia de la actividad turística por lo que debe replantearse la vigencia del Régimen de Zona Libre tomando en cuenta todos los procesos de especialización económica y los efectos perniciosos que la concentración del poder económico, y consecuentemente, del poder político tiene en el resto de la sociedad. Si se quiere seguir fomentando la actividad comercial, es obvio que cualquier otro tipo de facilidades o prerrogativas que se le otorgue a este sector beneficiaría indudablemente a los grupos hegemónicos por lo que deben buscarse mecanismos para establecerle límites a sus acciones, y mediante el fortalecimiento de la distribución complementaria de los alimentos básicos por parte de empresas gubernamentales, restarles posibilidades de monopolizar la distribución de los básicos con las consecuencias que ello genera en la oferta y en el alza de los precios de dichos productos.

Respecto al problema de la actividad pesquera, aún cuando no se deduce directamente de este trabajo por no haber considerado a los actores en el desarrollo como variable explicatoria, se sabe que en Baja California Sur en realidad son las sociedades cooperativas las que monopolizan la actividad pesquera y son ellas las que se apropian de la mayor parte de los beneficios de la explotación económica de esta actividad en perjuicio de los pequeños pescadores ribereños libres que se encuentran en condiciones muy desfavorables para competir con los grandes capitalistas en la captura y distribución de los productos del mar, por lo que debe analizarse el esquema jurídico en que operan y puesto que ya se han consolidado económicamente deben transformarse a empresas privadas para que contribuyan fiscalmente de manera debida, además de colocarles otros límites que les impidan controlar de manera

absoluta el mercado, de otro modo no tendría caso tratar de apoyar a los pequeños productores si no se alteran de manera sustancial las relaciones de producción y de comercialización de los productos marinos.

En el caso de la pujante actividad turística, debe pensarse en el impulso a actividades económicas alternativas a esta actividad; así como un control muy estricto en cuanto al uso del agua, inclusive los grandes hoteles deberían contar con sus propias plantas desaladoras o plantas de tratamiento de las aguas residuales que desechan para su reuso. Asimismo, para hacer frente al problema de la aglomeración urbana debe exigírseles que financien la construcción de viviendas, así como la prestación del servicio de transportación a su personal; en lo que respecta a la planeación de los asentamientos humanos se debe tratar de incentivar la generación de actividades económicas en otras ciudades del estado que evitar de alguna manera que expulsen tan rápidamente población hacia las zonas en despunte.

En lo que respecta a la emergencia de la actividad maquiladora en la entidad, se debe tratar de buscar la integración de la economía regional a estas actividades no solamente mediante la sola provisión de mano de obra, sino que deben explorarse otras formas alternativas de integración, por ejemplo, la realización de proyectos compartidos de investigación aplicada entre estas empresas y las instituciones de investigación que existen en la entidad o en la región Mar de Cortés, la integración de los insumos regionales a sus procesos productivos, etc.

Finalmente, si bien los importantes grupos empresariales en la sociedad han recibido el apoyo de las instituciones gubernamentales para el desarrollo de sus actividades debido a las diversas formas de presión política que han utilizado y gracias a ello han logrado consolidarse como grupos sociales cuyas perspectivas de bienestar personal de alguna manera ya están aseguradas, sin embargo, esta no es la expresión total del desarrollo regional en Baja California Sur. En efecto, aún cuando en este trabajo no se planteó como objetivo llevar a cabo un análisis sobre la incidencia de la política social en Baja California Sur, parece pertinente plantear algunas reflexiones para poder contextualizar los efectos de la política económica y de población revisados en páginas anteriores.

En la definición de las pautas generales de desarrollo que ha seguido Baja California Sur, es indudable que ha tenido un peso muy fuerte el gobierno de la federación en la definición de las prioridades de asignación sectorial de la inversión pública, así como su todavía imprescindible presencia en el proceso de la planeación del desarrollo regional. Por lo anterior, deben buscarse mecanismos interinstitucionales para afianzar una capacidad propia para la conducción del desarrollo de la región y la búsqueda de fuentes alternativas de recursos para el financiamiento del desarrollo.

Por otro lado, el enorme peso del gobierno federal en la definición de las prioridades del desarrollo regional nos lleva a cuestionar el papel que la sociedad civil ha tenido en este proceso. ¿Es decir, las estrategias de desarrollo implementadas en la entidad realmente corresponden a las aspiraciones de desarrollo del conjunto de la sociedad? Parece ser que no, pues como vimos solamente fueron los grupos económica y políticamente más fuertes los que han aprovechado las condiciones favorables creadas por la intervención del gobierno de la federación para su beneficio como clase social, y por otro lado, las posibilidades de un acceso real del conjunto de la sociedad a las instancias donde se decide el futuro de la sociedad como programa del gobierno de la sociedad son muy limitadas, por el enorme ostracismo político que vive la sociedad civil respecto a las decisiones públicas para el desarrollo, como resultado de la función de mediación política que realiza el partido político mayoritario en el poder entre la sociedad civil y la gestión pública.

CUADRO 1

POBLACION TOTAL NACIONAL Y DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1938-1998  
(HABITANTES)

AÑOS	POB. NAL	TC	POB. BCS	TC	Z (PBCS/PNAL)
1938	16,552,722	-	47,889	-	-
1948	19,653,552	1.71	51,471	0.88	0.26
1958	25,791,817	2.71	60,864	1.67	0.24
1968	34,923,129	3.03	81,594	2.93	0.23
1978	48,225,238	3.22	128,819	4.58	0.27
1988	66,846,833	3.26	215,139	5.19	0.32
1998	81,249,645	1.95	317,326	3.88	0.39
*1995	89,578,538	0.98	385,264	1.94	0.43
2000	98,743,586	0.98	467,747	1.94	0.47
2005	108,956,859	0.98	567,898	1.94	0.52
2010	128,884,165	0.98	689,473	1.94	0.57

\*TODOS LOS DATOS A PARTIR DE 1995 SON ESTIMADOS

FUENTE: ESTIMACIONES PROPIAS CON BASE A INFORMACION DE:  
"DATOS BASICOS, 1988". GOBIERNO DEL ESTADO DE BCS.  
Y DE INEGI PARA EL NIVEL NACIONAL, XI CENSO GENERAL DE POB. Y VIVIENDA, 1998.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE BAJA CALIFORNIA SUR POR MUNICIPIOS,  
TASAS DE CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA PORCENTUAL, 1938-1998.  
(HABITANTES)

	1938	1948	1958	1968	1978	1988	1998
ESTADO	47,889	51,471	60,864	81,594	128,819	215,139	317,326
TASA DE CREC.	-	8.88	1.67	2.93	4.5	5.19	3.88
PORCENTAJE	100	100	100	100	100	100	100
MULESE	14,235	13,337	14,485	14,772	19,416	26,983	38,686
TASA DE CREC.	-	-0.65	0.82	0.19	2.73	3.29	3.58
PORCENTAJE	30.22	25.91	23.79	18.18	15.16	12.54	12.16
COMONDU	4,844	5,671	7,382	15,968	32,268	57,729	74,165
TASA DE CREC.	-	1.57	2.52	7.82	7.83	5.81	2.58
PORCENTAJE	10.28	11.81	11.99	19.57	25.19	26.83	23.37
LA PAZ	28,818	32,463	39,877	50,854	76,343	109,761	161,818
TASA DE CREC.	-	1.47	1.85	2.63	4.86	3.63	3.83
PORCENTAJE	59.58	63.87	64.28	62.32	59.63	51.82	58.73
LOS CABOS	-	-	-	-	-	20,666	43,545
TASA DE CREC.	-	-	-	-	-	-	7.45
PORCENTAJE	-	-	-	-	-	9.68	13.72

NOTA: LA POBLACION DEL MUNICIPIO DE LOS CABOS SE DESAGREGA HASTA 1988,  
PORQUE HASTA ESA FECHA SE CREA COMO MUNICIPIO.

FUENTE: ESTIMACIONES PROPIAS CON BASE A LA INFORMACION DE:  
"DATOS BASICOS, 1988 Y 1998". GOBNO. DEL ESTADO DE BCS.

CUADRO 3

POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1930-1990.  
(HABITANTES)

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
POBL. TOTAL	47,889	51,471	62,864	81,594	128,819	215,139	317,326
TASA DE CREC.	-	8.88	1.67	2.93	4.58	5.19	3.88
PORCENTAJ	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
POB. URBANA	16,979	18,405	28,622	29,614	69,856	149,973	198,478
TASA DE CREC.	-	8.88	8.84	3.91	8.46	7.75	2.8
PORCENTAJE	36.66	35.75	32.89	36.29	53.94	69.70	62.54
POB. RURAL	30,110	33,866	40,842	51,980	58,963	65,166	118,848
TASA DE CREC.	-	8.93	2.11	2.41	1.26	1.88	6
PORCENTAJE	63.94	64.24	67.18	63.70	46.85	30.29	37.45

--- FUENTE: ESTIMACIONES PROPIAS CON BASE A DATOS DE INEGI, 1986 Y 1990.

CUADRO 4

PROYECCIONES DE LA POBLACION DE LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1995-2010.  
(HABITANTES)

	1995	2000	2005	2010
ESTADO	388,595	478,713	593,756	741,978
PORCENTAJE	100	100	100	100
MULEGE	46,174	55,225	66,858	78,997
TASA DE CREC.	1.79	1.79	1.79	1.79
PORCENTAJE	11.88	11.54	11.12	10.65
COMONDU	84,839	95,229	107,986	122,274
TASA DE CREC.	1.25	1.25	1.25	1.25
PORCENTAJE	21.63	19.89	18.17	16.48
LA PAZ	195,091	236,396	286,422	347,049
TASA DE CREC.	1.92	1.92	1.92	1.92
PORCENTAJE	50.2	49.37	48.23	46.77
LOS CABOS	63,231	91,817	133,326	193,581
TASA DE CREC.	3.73	3.73	3.73	3.73
PORCENTAJE	16.27	19.18	22.45	25.89

TASAS DE CRECIMIENTO DURANTE EL QUINQUENIO

FUENTE: MISMO CUADRO ANTERIOR.

CUADRO 5

PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL Y DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1970-1985.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	PIB BCS	TC	PIB NACIONAL	TC	%
1970	1,648.28	-	444,271.48	-	0.37
1975	4,487.88	19.67	1,108,849.68	18.13	0.40
1980	17,377.18	27.44	4,276,498.88	27.15	0.41
1985	179,951.88	46.75	45,419,840.68	47.26	0.40

FUENTE: CALCULOS PROPIOS CON BASE A DATOS DE INEGI, 1970-1980.  
Y PARA 1985: "PROYECTO INTERDISCIPLINARIO MAR DE CORTES. I.  
DIAGNOSTICO". LA PAZ, BCS, AGOSTO DE 1991.

CUADRO 6

PIB POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGUN ORDEN DE IMPORTANCIA, 1970, 1975 Y 1980.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

ENT.FED.	1970	%	ENT. FED	1975	%	ENT.FED.	1980	%
T. NAL.	444,271.40	100.00	T. NAL.	1,100,849.00	100.00	T. NAL.	4,276,490.40	100.00
DF	122,452.70	27.56	DF	287,583.20	26.14	DF	1,075,625.90	25.15
MEX	38,291.60	8.62	MEX	112,759.50	10.25	MEX	467,740.70	10.94
JAL	31,682.80	7.13	JAL	77,188.10	7.01	JAL	288,883.20	6.76
VER	28,699.60	6.46	VER	65,956.10	6.00	NL	252,389.30	5.90
NL	25,140.30	5.66	NL	64,441.60	5.86	VER	248,615.10	5.81
CHIH	15,895.50	3.58	GTO	36,117.30	3.28	TAB	169,836.40	3.97
GTO	14,963.30	3.37	CHIH	35,831.60	3.25	PUE	138,690.20	3.24
PUE	14,414.90	3.24	PUE	35,448.60	3.22	TAM	126,883.60	2.97
TAM	14,143.60	3.18	TAM	33,192.00	3.02	GTO	124,386.80	2.91
SON	14,092.70	3.17	COAH	31,848.80	2.90	CHIH	120,692.90	2.82
COAH	12,373.10	2.79	SON	30,748.00	2.79	CHIS	115,998.40	2.71
BC	11,686.00	2.63	MICH	28,689.70	2.61	COAH	113,758.00	2.66
MICH	11,273.90	2.54	SIN	27,335.10	2.48	SON	104,641.90	2.45
SIN	10,968.30	2.47	BC	26,931.90	2.45	MICH	101,322.10	2.37
GRD	7,629.50	1.72	GRD	19,772.40	1.80	BC	96,368.80	2.25
CHIS	7,174.60	1.61	TAB	18,647.60	1.70	SIN	89,274.90	2.09
SLP	6,925.20	1.56	CHIS	18,349.60	1.67	GRD	71,318.20	1.67
OAX	6,566.70	1.48	OAX	16,611.90	1.51	HGO	64,653.60	1.51
DGO	6,234.50	1.40	SLP	16,144.20	1.47	SLP	62,194.30	1.45
HGO	5,933.60	1.34	YUC	15,183.70	1.37	OAX	60,117.40	1.41
TAB	5,151.60	1.16	HGO	14,887.30	1.35	DGO	54,464.70	1.27
YUC	5,030.10	1.13	DGO	14,405.90	1.31	YUC	48,561.50	1.14
MOR	4,881.20	1.08	MOR	12,289.00	1.11	MOR	46,222.30	1.08
ZAC	4,532.90	1.02	QRO	10,410.30	0.95	QRO	40,474.70	0.95
NAY	3,886.00	0.88	ZAC	9,687.40	0.88	ZAC	34,189.00	0.80
QRO	3,532.90	0.80	NAY	8,946.60	0.81	NAY	32,859.30	0.77
AGS	2,468.60	0.56	AGS	6,587.20	0.60	AGS	26,128.50	0.61
CAMP	1,953.60	0.44	COL	5,624.30	0.51	CAMP	20,379.80	0.48
COL	1,915.10	0.43	TLAX	5,355.60	0.49	COL	20,118.20	0.47
TLAX	1,772.10	0.40	CAMP	5,141.60	0.47	TLAX	19,558.00	0.46
BCS	1,648.20	0.37	BCS	4,487.00	0.40	BCS	17,377.10	0.41
QROO	815.00	0.18	QROO	3,693.60	0.34	QRO	17,239.70	0.40
A. TERRITS.	100.90	0.22	A. TERRITS	80.30	0.07	A. TERRITS.	14,526.70	0.34

FUENTE: ESTRUCTURA ECONOMICA DEL ESTADO DE BCS.  
INEGI, SISTEMAS DE CUENTAS NACIONALES, 1970-1980.

CUADRO 7

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA REGION MAR DE CORTES Y NACIONAL, 1970-1985.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

ESTADOS	1970	%	1975	%	1980	%	1985	%
TOT. NAL.	444,271.4	100.00	1,130,049.0	100.00	4,276,490.4	100.00	47,402,549.0	100.00
TOT. REGION	38,395.2	8.64	89,434.0	8.13	307,653.9	7.19	3,204,587.1	6.93
BCS	1,648.2	0.37	4,407.0	0.40	17,377.1	0.41	179,951.1	0.38
BC	11,606.0	2.63	26,931.9	2.45	96,360.0	2.25	1,013,256.0	2.14
SON	14,092.7	3.17	30,740.0	2.79	104,641.9	2.45	1,001,246.0	2.20
SIN	10,968.3	2.47	27,355.1	2.49	89,274.9	2.09	1,010,134.0	2.13

FUENTE: "PROYECTO INTERDISCIPLINARIO MAR DE CORTES.  
I. DIAGNOSTICO". LA PAZ, BCS, AGOSTO DE 1991.

CUADRO 8

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE BAJA CALIFORNIA SUR, POR GRAN DIVISION  
DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1970-1985.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

GRAN DIVISION DE ACTIVIDAD	1970	%	1975	%	1980	%	1985	%
PIB ESTATAL	1,640.20	100.00	4,497.00	100.00	17,377.10	100.00	179,951.00	100.00
I. AGROP., SILV. Y PESCCA	352.50	<u>21.39</u>	764.00	<u>17.35</u>	2,200.00	<u>12.66</u>	21,100.00	<u>11.77</u>
II. MINERIA	126.50	7.68	329.40	7.47	1,629.00	9.37	24,501.00	13.66
III. IND. MANUFACT.	184.00	11.16	386.70	8.77	1,341.10	7.72	11,550.00	6.42
IV. CONSTRUCCION	91.00	5.57	209.00	4.76	1,095.10	6.30	11,355.00	6.31
V. ELECTRICIDAD	9.70	0.59	17.30	0.39	113.30	0.65	1,322.00	0.73
VI. COMERCIO, REST. Y HOTELES	428.20	<u>25.98</u>	1,249.40	<u>28.35</u>	4,750.00	<u>27.33</u>	67,264.00	<u>37.38</u>
VII. TRANSPORTE, ALMAC. Y COMUNICACIONES	84.10	5.10	292.70	6.64	1,307.70	7.53	9,904.31	5.50
VIII. SERVS. FINANC., SEG. Y B. INMUEB.	130.90	7.94	322.30	7.31	1,161.00	6.69	8,474.16	4.71
IX. SERVS. COMUNALES, SOC. Y PERSONALES	256.70	<u>15.57</u>	800.70	<u>19.98</u>	3,970.30	<u>22.85</u>	25,704.25	<u>14.28</u>
X. SERVS. BANCARIOS IMPUTADOS	(16.2)	(0.98)	(46.10)	(1.05)	(191.20)	(1.10)	(1,391.72)	(0.77)
XI. RESTO DE SERVS.								

NOTA: EL DESGLOCE DE LAS DIVISIONES VII, VIII, IX Y X  
SE HIZO UTILIZANDO LOS PORCENTAJES DEL TOTAL DE RESTO DE SERVS.

FUENTE: ANUARIO ESTADISTICO DE BCS, 1984. INEGI-SPP  
PARA DATOS DE 1985: "PROYECTO INTERDISCIPLINARIO MAR DE CORTES  
DIAGNOSTICO I". SEP-UABCS

CUADRO 9

VALOR DE LA PRODUCCION DE LAS RAMAS PRODUCTIVAS EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1990  
(MILES DE PESOS)

RAMAS	VALOR (MILES DE PESOS)	PORCENTAJE
AGROPECUARIO	<del>553,491.18</del> 354,491.1	11.16 <del>100.00</del>
AGRICOLA	22,124.98	3.856.15
PECUARIO	188,462.88	47.9827.94
PESCA	236,904.28	42.3465.89
MINERIA	278,288.88	49.728.64
INDUSTRIA	246,758.38	44.497.66
AGROINDUSTRIAS	78,245.58	18.9931.70
MAQUILADORAS	168,512.88	38.1268.29
CONSTRUCCION	74,417.68	2.31 <del>13.38</del> <del>7.66</del> <del>2.23</del>
COMERCIO	1,818,878.28	43.6831.39
SERVICIOS	231,842.78	41.447.2
TURISMO	1,818,858.88	43.9631.62
TOTAL	<del>3,413,697.98</del> 3,219,637.9	<del>611.24</del> 100.0

FUENTE: DATOS BASICOS, 1991. SECRETARIA DE DESARROLLO,  
GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

CUADRO 18

ASIGNACION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA EN BCS, 1981-1998  
(MILES DE PESOS CORRIENTES)

SECTS.	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
ARH	649,560	1,389,591	1,369,117	1,428,144	4,744,541	5,675,911	5,547,138	6,686,264	12,074	657,187	28,079,527
EMIP	1,487,645	24,683	-	-	587,202	248,329	16,353,958	13,383,883	21,881,502	73,873,368	126,968,554
CFI	8,898	-	4,438	29,846	23,527	22,689	76,418	324,118	217,515	673,538	1,388,129
CT	815,187	86,388	318,833	633,813	4,868,536	3,544,195	6,486,483	17,457,622	27,612,478	77,111,367	138,845,934
DUE	822,511	1,149,888	255,484	538,775	4,255,883	5,642,763	55,488,998	51,566,817	45,658,176	71,658,668	236,949,887
EDUC.	289,642	-	274,882	682,116	1,829,376	1,814,327	2,181,366	6,488,678	8,648,814	14,458,715	34,899,116
SALUD	13,587	5,898	51,548	59,879	65,756	382,876	561,888	2,112,898	2,188,438	33,338,837	38,684,693
ADMON.	13,814	-	63,481	349,434	181,832	344,131	934,113	896,981	475,553	199,174	3,377,553
TUR.	1,811,794	-	228,394	1,883,988	2,846,828	3,255,721	11,889,873	18,589,777	18,588,133	48,911,975	91,838,483
PESCA	238,811	-	-	78,668	986,992	275,474	353,545	151,188	781,758	288,965	2,915,385
LAB.	-	-	763	-	52,898	-	59,168	418,885	477,583	586,925	1,588,286
TOT.	6,878,489	2,575,392	2,565,244	4,723,855	18,675,363	28,486,336	99,764,924	189,988,223	126,286,118	312,798,643	783,838,587

FUENTE: ANEXOS TECNICOS DE LOS INFORMES DE GOBIERNO, 1981-1998.  
GOBIERNO DEL ESTADO DE BCS, LA PAZ, BCS.

CUADRO II

ASIGNACION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA EN BCS, 1981-1998  
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

SECTOR	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
TOT	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000
DUE	13.5493	44.6459	9.9594	11.4054	22.7808	27.6528	55.5315	46.0066	36.1545	22.9094	33.6652
CT	13.4274	3.3509	12.3978	13.4173	21.7427	17.3681	6.4216	15.0734	21.0650	24.6527	19.6133
EMIP	24.5062	0.9553	0.0000	0.0000	3.1443	1.2169	16.3925	12.0966	17.3270	23.3617	10.0303
TUR.	29.8459	0.0000	0.9034	21.2536	15.2438	15.9545	11.9179	9.6208	14.6494	13.0797	12.9346
SALUD	0.2225	0.1976	2.0092	1.2676	0.3521	1.0763	0.5632	1.9212	1.6632	10.6560	5.4962
EDUC.	3.4535	0.0000	10.6844	12.7463	5.5119	4.9706	2.1865	5.0926	6.0406	4.6225	4.9584
ARH	10.7003	50.0502	53.3710	30.2326	25.4053	27.8145	5.5602	6.0795	0.0096	0.2101	3.9095
ADMON.	0.2144	0.0000	2.4715	7.3972	0.5453	1.6864	0.9363	0.8155	0.3766	0.0637	0.4799
PESCA	3.9340	0.0000	0.0000	1.6652	4.0566	1.3499	0.3544	0.1375	0.5557	0.0660	0.4142
LAB.	0.0000	0.0000	0.0297	0.0000	0.2032	0.0000	0.0593	0.3736	0.3702	0.1621	0.2143
CFI	0.1466	0.0000	0.1727	0.6149	0.1260	0.1100	0.0766	0.2947	0.1723	0.2153	0.1961

FUENTE: ANEXOS TECNICOS DE LOS INFORMES DE GOBIERNO, 1981-1998.  
GOBIERNO DEL ESTADO DE BCS, LA PAZ, BCS.

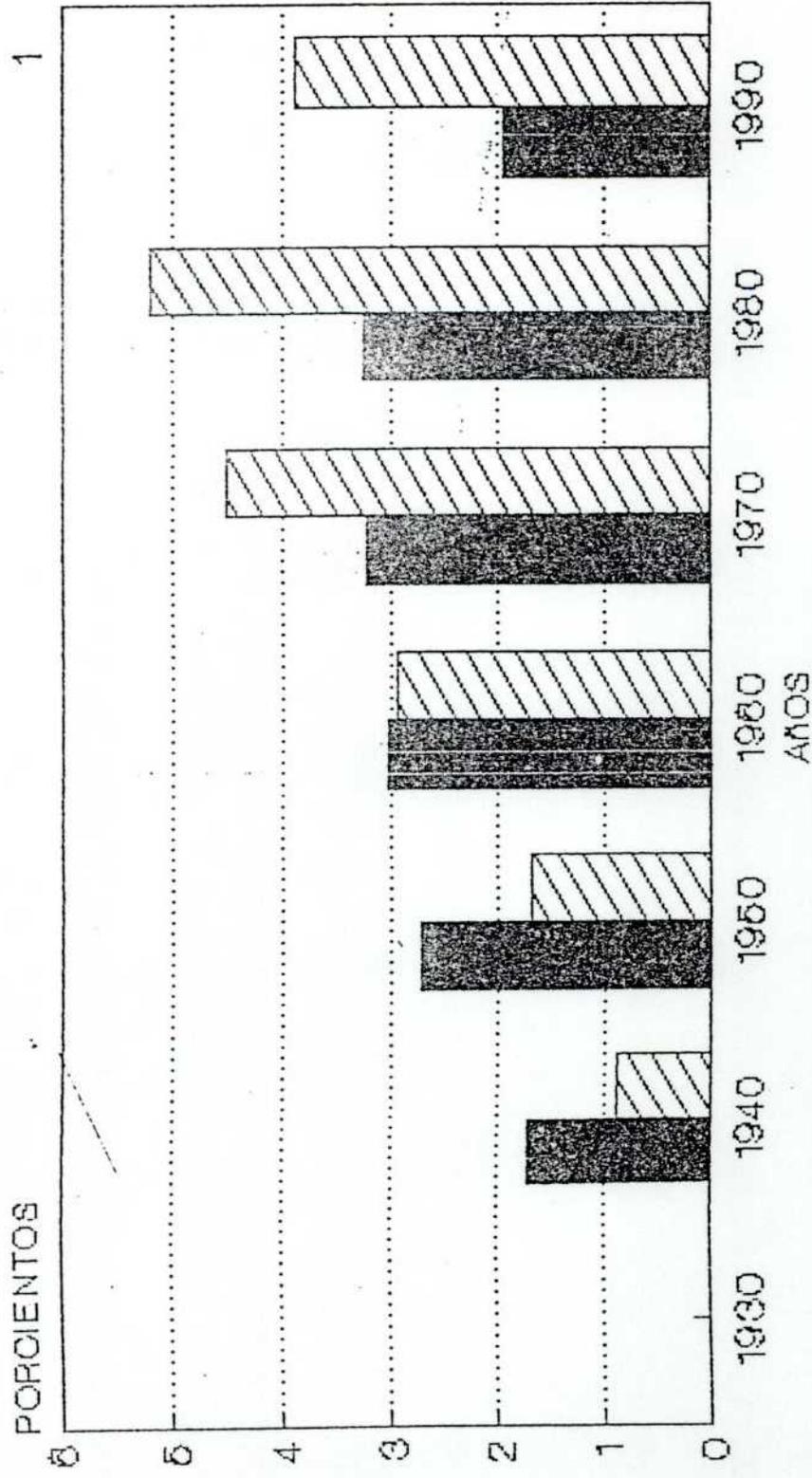
CUADRO 12

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR Y POR RAMAS DE ACTIVIDAD  
ECONOMICA EN BAJA CALIFORNIA SUR, 1968-1998.

SECTOR Y RAMAS	1968	%	1978	%	1988	%	1998	%
PRIMARIO	14,683	56.29	12,835	34.53	13,538	19.44	18,828	18.31
Agricultura, Ganaderia, Silvicultura y Pesca	14,683	56.29 <sup>1</sup>	12,835	34.53 <sup>1</sup>	13,538	19.44 <sup>2</sup>	18,828	18.31 <sup>3</sup>
SECUNDARIO	3,738	14.38	6,267	17.98	10,986	15.79	19,318	18.88
Ind. Extractiva	1,282	4.63	1,265	3.63	592	0.85	1,488	1.36
Ind. Manufacturera	1,533	5.91 <sup>3</sup>	2,726	7.82 <sup>4</sup>	5,226	7.51	8,946	8.71
Construcción	926	3.57	2,859	5.91	4,876	7.21	1,837	1.81
Electr., Gas y Agua	69	0.27	217	0.62	292	0.42	7,935	7.72
TERCIARIO	6,777	26.12	14,788	42.18	25,858	36.81	61,118	59.47
Comercio, Rest. y Hoteles	1,589	5.82 <sup>4</sup>	3,642	10.45 <sup>3</sup>	8,289	11.91 <sup>4</sup>	22,636	22.03 <sup>2</sup>
Transportes, Almacen. y Comunicaciones	1,116	4.38	1,383	3.74	3,362	4.83	5,268	5.13
Administración Pública y Defensa	4,152	16.01 <sup>2</sup>	3,267	9.37	12,143	17.45 <sup>3</sup>	9,876	8.83 <sup>4</sup>
Otros Servicios	-	0.00	6,488	18.62 <sup>2</sup>	1,264	1.82	24,138	23.49 <sup>1</sup>
NO ESPECIFICADA	831	3.28	1,848	5.38	28,815	28.76 <sup>1</sup>	3,587	3.41
DESOCUPADOS	-	-	-	-	357	-	2,217	-
TOTAL	25,941	100.00	34,858	100.00	69,589	100.00	182,763	100.00

FUENTE: PARA LOS DATOS DE 1968: "DATOS BASICOS, 1985". GOBIERNO DEL ESTADO DE BCS, 1985.  
 PARA LOS DATOS DE 1978 Y 1988: SISTEMAS DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO  
 ESTRUCTURA ECONOMICA REGIONAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1978, 1975 Y 1988, INEGI, 1987.  
 PARA LOS DATOS DE 1998: "XI CENSO GENERAL Y VIVIENDA", INEGI, 1998.

POBLACION NACIONAL Y DE ECS, 1930-1990  
 TASAS DE CRECIMIENTO.



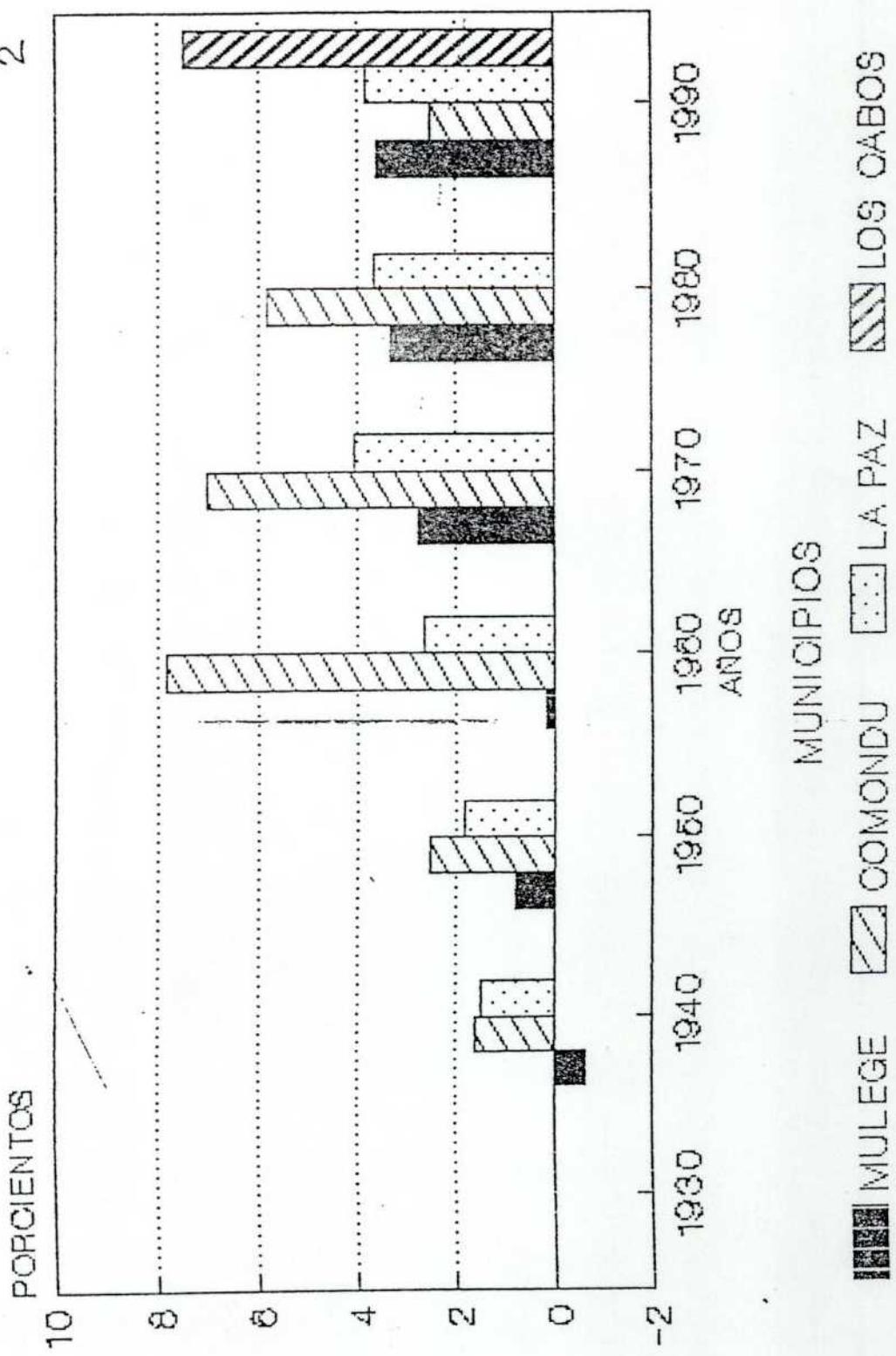
POBLACION

■ P.NAL    ▨ P.BOS.

FUENTE: MISMO CUADROS.

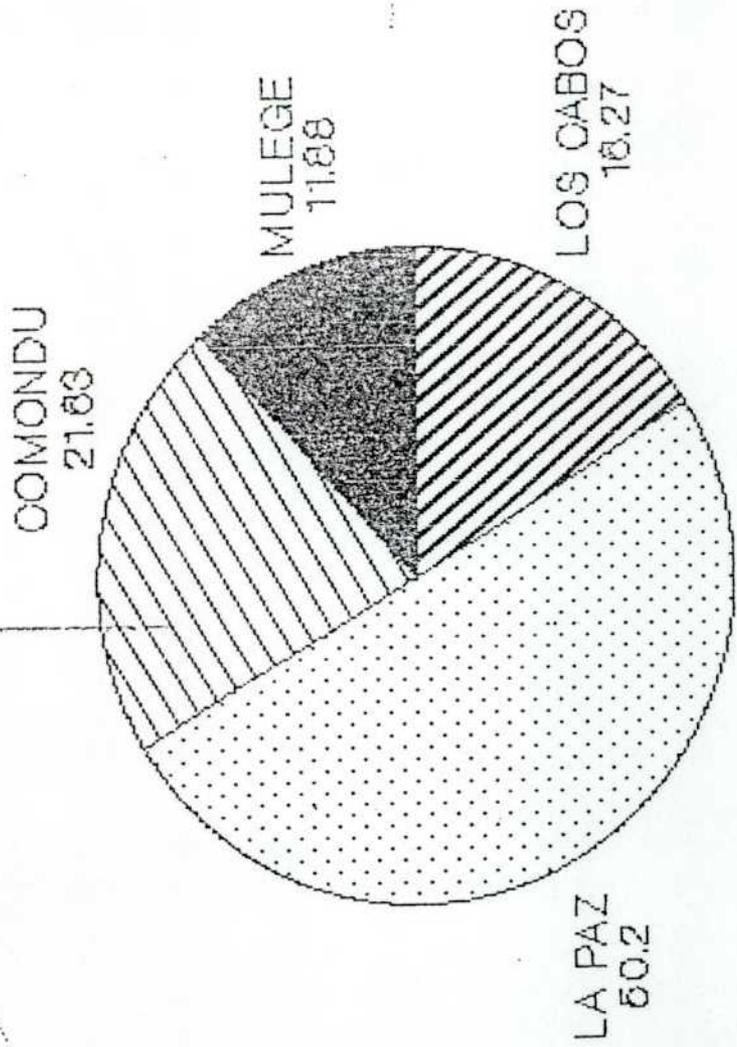
POBLACION POR MPIOS. EN BCS, 1930-1990.  
 TABAS DE CRECIMIENTO

2



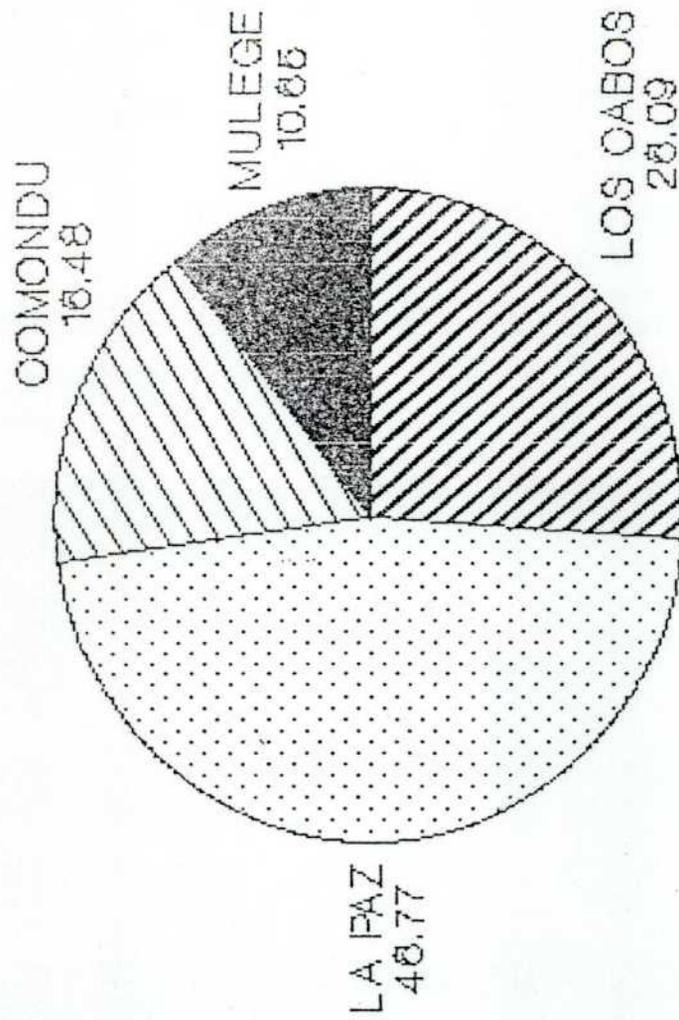
FUENTE: MISMO CUADROS.

PROYECCIONES DE POBL. POR MPIOS., 2000  
ESTRUCTURA PORCENTUAL



FUENTE: MISMO CUADROS

PROYECCIONES DE POBL. POR MPICIS., 2010  
ESTRUCTURA PORCENTUAL



FUENTE: MISMO CUADROS