

**DESARROLLO
REGIONAL
Y POLÍTICA
ESTRUCTURAL
EN MÉXICO**

**PERSPECTIVAS
O C D E**

**DESARROLLO REGIONAL Y POLÍTICA
ESTRUCTURAL EN MÉXICO**

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1º de la Convención firmada en París el 14 de diciembre de 1960, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene por objeto promover las políticas dirigidas a:

- lograr la más fuerte expansión posible de la economía sustentable y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países Miembros manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- contribuir a una sana expansión económica tanto en los países Miembros como en los no miembros, con miras al desarrollo económico;
- contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los países Miembros originales de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países que siguen a continuación se hicieron posteriormente Miembros por adhesión, en las siguientes fechas: Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996) y República de Corea (12 de diciembre de 1996). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Traducido a partir de las versiones originales en inglés y francés publicadas respectivamente con los títulos:

Regional Development and Structural Policy in Mexico

Développement régional et politiques structurelles au Mexique

© OCDE 1997 Para las versiones originales.

© OCDE 1998 Para la versión en español.

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC On line: <http://www.copyright.com/> Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Editions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

CONTENIDO

PREFACIO	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
Evaluación del desarrollo regional	9
Consecuencias territoriales de las políticas sectoriales	9
Consecuencias de las reformas estructurales	10
1. MÉXICO: SITUACIÓN GENERAL	11
Políticas macroeconómicas	11
La crisis monetaria de diciembre de 1994	13
Políticas estructurales	14
Estructura y sumario del informe	15
Notas	18
2. CUESTIONES REGIONALES EN MÉXICO	19
Factores geográficos que afectan el desarrollo regional	21
Desigualdades sociales inter-regionales	24
Desigualdades económicas inter-regionales en México	27
Competitividad regional	44
Aspectos ambientales	51
Notas	56
3. POLÍTICAS SECTORIALES CON UN IMPACTO REGIONAL	59
Políticas industriales y tecnológicas	59
Aspectos regionales de la política social	64
Notas	80
4. IMPACTO REGIONAL DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS ESTRUCTURALES	83
Redistribución interestatal del ingreso a través del presupuesto federal	83
Descentralización	89
Descentralización fiscal en México	89
Consecuencias territoriales de la privatización	105
Historia de la privatización de las principales carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos	114
Privatización de los ferrocarriles	120
Privatización de los puertos	123
Privatización de los aeropuertos	125
Notas	127

Anexo: Un marco de trabajo para la recolección de datos y el análisis territorial	131
Notas	135

Cuadros

1. Indicadores de crecimiento: México y países seleccionados	12
2. Indicadores sociales seleccionados	25
3. Desigualdades en el PIB per cápita entre los estados mexicanos, 1993	28
4. Producción por empleado en los estados mexicanos en actividades privadas no agrícolas	30
5. Especialización sectorial de los estados, 1993	34
6. Desigualdades en el crecimiento real del PIB de los estados	39
7. Habilidades de la fuerza laboral en las principales regiones de México	45
8. Especialización sectorial de los estados	50
9. Principales proyectos y resultados del PRONASOL	67
10. Las 91 regiones menos desarrolladas	69
11. Programas de alimentación, salud y educación	73
12. Abastecimiento, subsidios y distribución de productos básicos	73
13. Fondo de Desarrollo Social Municipal	75
14. Impacto de ingresos por impuestos y gasto público en las desigualdades inter-regionales en países europeos seleccionados.	84
15. Modelo simplificado de distribución interestatal de los ingresos fiscales federales y el gasto, 1993	85
16. Ingresos del gobierno Mexicano como porcentaje del PIB, 1994-96	91
17. Descentralización financiera pública en México y otros países seleccionados	92
18. Renta pública por nivel gubernamental en México, 1993	93
19. Estructura del ingreso presupuestal de los estados y municipios, 1992	96
20. Coeficiente de correlación ente las participaciones y el ingreso local público contra el PIB por habitante respectivamente	98
21. Carreteras pavimentadas	116
22. Principales carreteras	117
23. La red ferroviaria mexicana en cifras, 1994	121

Anexo

A1. Población rural en países Miembros de la OCDE, 1990	134
---	-----

Gráficas

1. Distribución del ingreso entre clases de población: México y países seleccionados	19
2. Producción por empleado en los estados mexicanos en actividades privadas no agrícolas	31
3. Desigualdades en el crecimiento real del PIB estatal	40
4. Recesión económica y recuperación en 1995 y 1996	42

5.	Crecimiento estructural de los estados mexicanos entre enero 1994 y septiembre 1996	43
6.	Gasto social del gobierno federal, 1997	64
7.	Educación y Salud	65
8.	Proporción de la población viviendo en la pobreza extrema	70
9.	Relación entre las cantidades distribuidas para aliviar a la pobreza y PIB por habitante	78
10.	Modelo simplificado de distribución interestatal, 1993	85
11.	Estudio de sensibilidad del mecanismo de redistribución del presupuesto federal, 1993	88
12.	Los principales cambios asociados en la descentralización fiscal	94
13.	Curvas de concentración del ingreso local público en México	100
14.	Impuestos locales (estados + municipios)	101
15.	Participación en el mercado del Puerto de Veracruz, 1995	125

Mapas

1.	Los estados mexicanos	20
2.	Migración neta en los estados mexicanos, 1980-90	23
3/4.	Dos indicadores de la pobreza en los estados mexicanos, 1990	26
5.	PIB per cápita de los estados mexicanos, 1993	27
6/7.	Participación de la fuerza laboral y media salarial por estado, 1993	33
8/9.	Media salarial y coeficiente de concentración geográfica en el "sector manufacturero", 1993	36
10/11.	Media salarial y coeficiente de concentración geográfica de empresas de servicios, 1993	38
12/13.	Proporción de ingenieros en empleos asalariados y en el total de la fuerza laboral, 1990	46
14/15.	Proporción de técnicos en empleos asalariados y en el total de la fuerza laboral, 1990	47
16.	Empleo en las maquiladoras dentro de los estados mexicanos, 1994	49
17.	Las 25 regiones menos desarrolladas	71
18.	Modelo simplificado de distribución interestatal de los ingresos y el gasto federal	86
19/20.	Participaciones e impuestos, por habitante, 1992	99
21.	La red mexicana de carreteras	115
22.	El sistema ferroviario mexicano	119

Anexos

A1.	Distribución regional	132
A2.	México: Estratificación regional por grado de condición rural, 1980-90	133

PREFACIO

Este trabajo forma parte de una serie de informes sobre problemas y políticas regionales realizados por el Grupo de Trabajo del Comité de la Industria en Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE.

El desarrollo económico de una nación del tamaño de México no puede entenderse sin estudiar las características regionales del país. La diversidad geográfica y étnica de la Federación, sus tradiciones culturales e históricas y sus estructuras políticas, deben ser tomadas en consideración si se quiere entender la economía mexicana como una entidad homogénea. Estas marcadas y peculiares diferencias requieren políticas específicas cuyo impacto en la población debe ser evaluado en cada caso.

El Grupo de Trabajo estableció, como una de sus prioridades, un análisis del desarrollo regional en México y decidió realizar una visita de estudio del 14 al 18 de octubre de 1996. Durante su visita, se reunió frecuentemente con autoridades nacionales, regionales y locales. También se consideraron las opiniones de prominentes empresarios y académicos. Este informe presenta las conclusiones del Grupo, modificadas y desarrolladas a la luz de su investigación de campo.

El Grupo de Trabajo dirigió su atención hacia las políticas de carácter explícitamente regional, tales como la política social y su importante componente antipobreza, y aquellas con efectos implícitos en el desarrollo de ciertas áreas del país, como la política de privatización de energéticos iniciada a principios de los ochenta. El Grupo extendió su investigación hacia la política de descentralización, actualmente un tópico prioritario en México.

En cada una de estas áreas, el informe presenta diferentes análisis que buscan aclarar las opciones políticas para la próxima década y que introducen al tema de cómo conciliar el desarrollo nacional con el desarrollo regional caracterizados por grandes desigualdades, y el de la integración del país a la economía mundial. El informe incluye cuadros, mapas y gráficas que proporcionan material de apoyo útil para la toma de decisiones y para especialistas en la economía mexicana.

Este informe fue realizado por Denis Besnainou y Laurent Davezies. Fue preparado con la ayuda del Secretariado del Programa de Desarrollo Rural y Regional y Anne le Roux del Servicio de Desarrollo Territorial. Este informe es publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

RESUMEN EJECUTIVO

A pesar de que en la actualidad México no cuenta con una política regional como tal, sí cuenta con políticas sociales y sectoriales con marcadas dimensiones regionales. Esta estrategia puede ser catalogada como una “estrategia territorial implícita” y está reforzada por grandes reformas estructurales (reforma económica, privatización, descentralización, política social) enfocadas a los mecanismos de desarrollo del país y el mejoramiento en la capacidad de cada territorio para promover sus ventajas comparativas y sus factores de producción.

EVALUACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

Las cifras del PNB per cápita reflejan grandes disparidades inter-regionales, sin embargo el análisis de los problemas sociales, particularmente la pobreza extrema, y el de las desigualdades de desarrollo, demuestran sorprendentemente que los niveles de desarrollo son más homogéneos de lo que se esperaba. La pobreza es más marcada en algunas regiones, pero existe en todas ellas; sin embargo, si consideramos la aparente productividad del trabajo en la industria no-maquiladora, las desigualdades son mucho menores. Las desigualdades en el ingreso entre estados dependen menos de la productividad y la diferencia salarial que en la tasa de desempleo en el sector moderno. La pequeña diferencia entre salarios depende de los mecanismos de negociación de los mismos y del papel del sector público. Esta falta de diferenciación de salarios puede explicar también la debilidad del dinamismo intraregional (en términos de crecimiento industrial) en las regiones más pobres.

Muchos otros factores influyen en la localización de la industria y afectan el desarrollo regional, tal como la disponibilidad de infraestructura, de capital humano y el acceso a los mercados internacionales.

CONSECUENCIAS TERRITORIALES DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Estrictamente, México no cuenta con una política regional, sino con políticas nacionales con fuertes implicaciones territoriales, como la política social, de capacitación o de investigación y desarrollo. Estas políticas sectoriales tienen grandes y distintos impactos de acuerdo a sus diferentes objetivos territoriales.

En los territorios, el gobierno federal aún controla grandes sectores del gasto público y las decisiones son tomadas siguiendo un proceso desconcentrado (por ejemplo, los presupuestos y su utilización son administrados por los gobiernos estatales pero decididos en gran parte por el gobierno federal, a través del mecanismo de participación). Esto podría ser en gran medida descentralizado, dando absoluta responsabilidad sobre ciertos sectores a los estados o municipios. Este proceso no facilita la combinación y adaptación eficiente de las políticas sectoriales sobre el territorio nacional. Únicamente la política de alivio a la pobreza tiene un marco institucional adecuado que permite una instrumentación territorial eficiente. Las políticas sectoriales delegadas deberían ser reemplazadas progresivamente por una descentralización más amplia, una estrategia de desarrollo regional más explícita y unos mecanismos de coordinación entre la Federación y los estados más eficientes.

CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Presupuesto federal. La estructura tributaria actual permite la redistribución de los recursos. El crecimiento económico debería estar acompañado por un incremento en los recursos fiscales y un refuerzo en los mecanismos de cohesión regional. Una reforma fiscal podría también proporcionar un mayor margen de maniobra, que permitiera la descentralización fiscal para modificar la participación porcentual de la contribución de las regiones. Tal reforma traería consigo una mejor redistribución de los recursos sin imponer una mayor carga tributaria a los estados más ricos.

La *privatización* fue rápida y vigorosamente instrumentada por el gobierno mexicano. A pesar de que se encontraron considerables dificultades y de que el proceso ha beneficiado principalmente a las regiones más desarrolladas, México sin embargo, ha sido capaz de mejorar la mayor parte de su deficiencia en infraestructura. Como consecuencia de fuertes presiones hacia la descentralización, las recomendaciones del órgano desregulador, así como las preocupaciones regionales han sido continuamente evocadas por las autoridades nacionales. Como consecuencia, se debería dar mayor prioridad a la capacitación de administradores regionales involucrados en la selección de proyectos de infraestructura y en el estudio de sus implicaciones territoriales.

Descentralización. El proceso de descentralización ha progresado. El reto -dentro del marco de trabajo de la estrategia de desarrollo territorial del país- es el de conciliar la necesidad de un largo proceso de descentralización que favorezca el otorgamiento de mayores responsabilidades a los actores involucrados, única en sus principios y mecanismos, que tiene necesidad de diferenciar su operación, de acuerdo a las posibilidades de cada estado y de acuerdo a la estrategia nacional de desarrollo territorial.

1. MÉXICO: SITUACIÓN GENERAL

La inclusión de los Estados Unidos Mexicanos en el grupo de Países Miembros de la OCDE ha añadido una potencia económica (la 11^o mayor en el grupo por su PNB, con un PIB estimado de 316.6¹ mil millones de dólares en 1996) a una organización que representa actualmente casi mil millones de individuos. Sin embargo, siendo México un país emergente se ubica antes de Hungría, Polonia y Turquía como una de las economías menos desarrolladas de la Organización, con un PIB per cápita estimado a valor presente en 3 471 dólares. En términos de poder de compra el PIB per cápita se estima en 7 688 dólares². Este es casi un tercio menor que el promedio de los países Miembros. La geografía, la historia reciente y la economía de este país lo han llevado a una encrucijada en el desarrollo político, económico y social y lo han puesto a la mitad del camino entre los países subdesarrollados y las mayores potencias industriales.

México es un país enorme con 96 millones de habitantes (la tercera población mayor de la OCDE, después de Estados Unidos y Japón), y un territorio cercano a los 2 millones de km². Está dividido longitudinalmente por las cordilleras de la Sierra Madre, que provocan grandes desigualdades climáticas y por lo tanto económicas entre zonas del país. Su situación geográfica y económica lo coloca a la mitad entre el norte que es ocho veces más rico (27 611 dólares de PIB per cápita para EUA, contra 3 471 dólares para México) y el sur que es cuatro veces más pobre (980 dólares de PIB per cápita para Guatemala).

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

México ha registrado cambios en sus políticas económicas. De 1970 a 1986, la economía pasó por periodos difíciles, ocasionados por grandes déficits presupuestales y comerciales, alta inflación y controles económicos y monetarios excesivos. A pesar de esto, México parece haber sostenido buenos niveles de crecimiento entre 1970 y 1980 (ver cuadro 1), gran parte de lo cual se atribuye a sus ingresos petroleros. De 1980 en adelante, las tasas de crecimiento del PIB en México se quedaron atrás comparadas con otros países o grupos de países (ver

Cuadro 1. Indicadores de Crecimiento
México y países seleccionados

	Crecimiento anual promedio del PIB %		PNB per cápita (USD)	Crecimiento anual del PIB per cápita
	1970-80	1980-92	1992	1980-92
México	6.3	1.5	3 470	-0.2
Turquía	5.9	4.9	1 980	2.9
Estados Unidos	2.8	2.7	23 240	1.7
Canadá	4.6	2.8	20 710	1.8
Los 23 países más ricos	3.2	2.9	22 160	2.3

Fuente : Reporte sobre Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1994.

cuadro 1). En términos del PIB per cápita, este declive es más claro con una caída promedio de 1.5 por ciento por año entre 1980 y 1992. A pesar, o debido al gran crecimiento de las exportaciones petroleras, las importaciones se multiplicaron y llevaron a la creación de un gran déficit externo. La caída de los precios del petróleo a principios de los ochenta tomó por sorpresa a una economía con altas tasas de inflación, resultado de múltiples, substanciales déficits públicos y deudas externas públicas y privadas (casi 90 mil millones de dólares en 1982, en un contexto de fuertes alzas en las tasas de interés). En julio de 1982 y de nuevo en 1985, la crisis de pagos de México llevó al FMI y a los bancos centrales de países industrializados a intervenir para renegociar la enorme deuda externa y permitir al país reactivar su crecimiento. Después de dos o tres años, durante los cuales se intentó instrumentar un plan para un ajuste estructural, la combinación de creciente inflación (más de 100 por ciento en 1986), grandes déficits públicos (acentuados por las medidas de emergencia tomadas debido al terremoto de 1985), y la fuerte caída de los precios del petróleo llevaron a una nueva crisis, a la caída en el PIB de casi 4 por ciento en 1986, y a la quiebra del mercado accionario en 1987.

A partir de 1983, empezó la aplicación de una política real de ajuste estructural del país bajo una nueva clase de líderes jóvenes que llevó a la adhesión de México al GATT en 1986. En 1987, el Pacto de Solidaridad Económica (actualmente llamado Alianza para el Crecimiento) permitió al gobierno, con el apoyo de los principales actores económicos, controlar los factores que manejan la inflación: reducción del déficit presupuestal, ajuste de precios, tasas públicas, salario mínimo, etc. Al mismo tiempo el gobierno lanzó un programa a largo plazo de reducción en el gasto presupuestal, privatización de empresas públicas, y desregulación de sectores claves de la economía (especialmente transporte y telecomunicaciones). Estas medidas llevaron rápidamente a una fuerte caída de la inflación, que en 1993 alcanzó su nivel más bajo en 20 años, y a la reducción de la deuda pública y el déficit presupuestal, preparando el camino para superávits de 1992 en adelante. El crecimiento acelerado fue restablecido dentro del

contexto de un clima económico mundial favorable. Primero el plan Brady en 1989, seguido de la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, han restablecido la confianza de inversionistas internacionales, a pesar de existir déficits comerciales récord. El flujo de capital extranjero ha crecido de 1.5 a 8 mil millones de dólares al año entre 1986 y 1994. La entrada masiva de capital, tanto productivo como transferible, ha ayudado a promover el crecimiento de la economía mexicana. No obstante, al mismo tiempo, esto incrementó la vulnerabilidad de la economía en los mercados financieros internacionales antes de la crisis monetaria de diciembre de 1994.

LA CRISIS MONETARIA DE DICIEMBRE DE 1994

La crisis monetaria de diciembre de 1994 se precipitó, en gran medida, debido a la repentina interrupción de flujos de capital extranjero que, unido al bajo nivel en las reservas internacionales, llevaron a una drástica devaluación del peso y a la decisión de dejarlo flotar. Esta decisión reflejó la imposibilidad de México para mantener la paridad de una moneda que se encontraba bajo fuertes presiones en los mercados cambiarios y que se encontraba sobrevaluada en relación al desempeño real de la economía mexicana, particularmente su déficit en cuenta corriente, que alcanzó 8 por ciento del PIB en 1994. Los inversionistas internacionales decidieron retirar su dinero de México así como de sus vecinos latinoamericanos, clasificándolos repentinamente dentro de los países de alto riesgo.

En febrero de 1995, se inició un plan de estabilización con el apoyo de Estados Unidos, el FMI y el BRI, con 50 mil millones de dólares para apoyar al peso en los mercados cambiarios. La estricta aplicación del plan de estabilización por parte de las autoridades mexicanas (estricto régimen fiscal, control de la inflación, respeto o anticipación a los vencimientos de la deuda, etc.) ayudaron a restablecer rápidamente la confianza de los mercados en la economía del país y a retomar el crecimiento sobre bases sólidas. Mientras que la devaluación hizo posible el restablecimiento de la competitividad de las exportaciones mexicanas, tuvo un fuerte e inmediato impacto negativo sobre el crecimiento económico debido a la repentina alza en las tasas de interés (tanto para créditos de inversión como de consumidores) y un incremento en la deuda del país en dólares. Por lo tanto, 1995 conoció una fuerte recesión con una caída en el PIB de 6.2 por ciento.

Con un crecimiento real del PIB de 5.1 por ciento, 1996 significó un año de renovado crecimiento económico, guiado esencialmente por un resurgimiento de las exportaciones mexicanas y de la inversión, principalmente en los sectores orientados a la exportación. También el consumo privado empezó a expandirse en 1996. Las proyecciones de la OCDE para 1997 (publicadas a mediados de ese año) mostraban el esfuerzo de la recuperación con un crecimiento del PIB de 5.5

por ciento para ese año. La inflación anual ha mantenido una tendencia a la baja desde 1996 y hacia 1997. El índice anual nacional de precios al consumidor aumentó 27.7 por ciento a diciembre de 1996, casi la mitad de la tasa de inflación con respecto al año anterior. Esto se logró gracias a una estricta política monetaria unida a otras políticas macroeconómicas, que llevaron a una reducción en las expectativas inflacionarias. La volatilidad en los mercados financieros y de cambio se redujo³ considerablemente durante 1996 y la tasa de cambio peso-dólar se mantuvo bastante estable después de abril de 1996. La tasa de desempleo bajó de su máxima de 7.6 por ciento en agosto de 1995 a 4.1 por ciento en diciembre de 1996. Los empleos perdidos en el sector manufacturero en 1995 no sólo fueron recuperados en 1996, sino que se crearon empleos adicionales. En 1996, las cuentas financieras del sector público estaban cerca del punto de equilibrio, tal como estaba proyectado en el presupuesto, con el déficit de las cuentas públicas no financieras equivalentes al 0.1 por ciento del PIB. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo publicado en junio de 1997 incluye objetivos económicos para el crecimiento, la inversión y el ahorro durante el periodo 1997 - 2000.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES

A pesar de que el gobierno ha reaccionado positivamente a la estabilización a corto plazo, México enfrenta serios problemas estructurales, siendo los principales: la pobreza extrema de cerca una cuarta parte de la población, infraestructura social y física inadecuada y el insuficiente desarrollo del capital humano del país. Estos problemas requieren profundas reformas estructurales, a las cuales el país se ha lanzado vigorosamente (notablemente con su programa de privatización y sus actuales esfuerzos hacia la descentralización).

Estos problemas estructurales y la forma en la que el gobierno mexicano está enfrentándolos tienen en común el hecho de que conciernen directamente a los territorios. Se reconoce que las recientes fluctuaciones macroeconómicas han tenido efectos diferenciados en las regiones mexicanas -este informe intentará identificarlos- pero es esencialmente en el contexto de la política estructural en donde deben introducirse un análisis regional y las políticas públicas mexicanas.

La pobreza, la infraestructura, los problemas relacionados con la administración del medio ambiente y la contaminación, y el desarrollo del capital humano son todos temas relevantes para el futuro de la economía mexicana y que obviamente tienen fuertes implicaciones regionales y son el centro de atención de fuertes tensiones que podrían poner en duda la cohesión de la nación.

Los anteriores informes del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre los problemas y políticas de desarrollo regional de los países Miembros se han enfocado a la evaluación de lo que tradicionalmente se denomina sus "políticas

regionales”, políticas gubernamentales para alcanzar una mejor distribución territorial de actividades y recursos humanos, para unir diferencias en el progreso entre regiones y estimular el desarrollo de las áreas más pobres. El presente informe difiere de sus predecesores en este aspecto. Primero, porque los problemas de desarrollo en México no son principalmente regionales. Son básicamente problemas económicos y sociales que afectan a todo el país, a la eficiencia de su administración y a su cohesión. Segundo, porque como se mostrará posteriormente, en México no existe una política regional. La dimensión territorial del desarrollo económico y la administración pública mexicana, no es tanto de un crecimiento más o menos equilibrado a lo largo del país, sino de la diferente contribución de los territorios, a través del mejor aprovechamiento y realce de sus factores de producción, al mejoramiento de la posición general de la economía y a su desarrollo social.

A este respecto, el problema de México es relevante para todos los países Miembros de la OCDE que, actualmente, tienden a reemplazar las políticas tradicionales de incentivos directos por políticas para estimular la contribución de los territorios al desarrollo nacional, con acciones indirectas y estructurales para mejorar el ambiente productivo (infraestructura, administración pública, transferencia de tecnología, etc.). De acuerdo con lo que el Grupo de Trabajo pudo constatar en su visita a México en octubre de 1996, la reforma estructural a la que el país se ha lanzado vigorosamente así como el análisis de su dimensión territorial, constituyen un caso interesante e instructivo para el tratamiento de problemas territoriales también existentes en otros países de la OCDE.

ESTRUCTURA Y SUMARIO DEL INFORME

Además de la introducción, el informe consta de cuatro capítulos. El primero presenta un panorama general y sintético de la economía mexicana en años recientes. El segundo cubre un análisis detallado de los problemas regionales de México (capítulo 2). El análisis de los problemas sociales, en particular la pobreza extrema, y de las desigualdades en el desarrollo económico inesperadamente revelan una mayor homogeneidad en el comportamiento del desarrollo a lo largo del país de lo que el agregado de indicadores sugeriría. La pobreza afecta a unas regiones más que a otras pero está presente en casi todas, sin embargo si consideramos la aparente productividad de la mano de obra en la industria no maquiladora⁴, las desigualdades son mucho menores.

Estrictamente, México no cuenta con una política regional⁵, sino con políticas sectoriales con marcadas dimensiones regionales como la política social, la capacitación de los recursos humanos, la promoción de la investigación y del desarrollo (I&D), etc. El capítulo 3 mostrará que estas políticas sectoriales, dado

que tienen una orientación territorial, tienen y deben tener efectos diferenciados según la zona: por ejemplo, las políticas de combate a la pobreza a pesar de que no se enfocan exclusivamente a la zona sur, ahí se les da una mayor importancia porque el sur tiene una mayor concentración de pobreza; las políticas para estimular la integración tecnológica tienen mayores efectos en las regiones que actualmente cuentan con sistemas de producción modernos. El gobierno federal no cuenta explícitamente con una política o estrategia territorial *ex ante*, la aplicación de las políticas sectoriales tiene efectos regionales diferenciados *ex post*. Esta estrategia implícita concuerda con lo que puede ser observado en la mayoría de los países emergentes: los apoyos más útiles en las regiones menos desarrolladas son aquellos diseñados para aumentar el ingreso familiar y proporcionar la cobertura de los servicios sociales básicos. Por otra parte, los apoyos al desarrollo económico son útiles únicamente si son dirigidos a las regiones que han alcanzado una cierta etapa de desarrollo en sus capacidades productivas. La estructura regional de los problemas económicos y sociales en México es tal que las principales políticas sectoriales seguidas por el gobierno federal, social e industrial, al final sirven fielmente a esta estrategia.

Esta combinación de políticas sectoriales que constituyen la estrategia regional implícita del gobierno federal está reforzada por reformas estructurales mayores concentradas en los mecanismos de desarrollo del país y en el perfeccionamiento de la capacidad de los diferentes territorios de realzar sus ventajas comparativas y factores de producción. Tres de estos mecanismos esenciales serán estudiados en el capítulo 4.

- i) Primero, la solidaridad implícita inducida por la distribución interestatal del presupuesto federal, donde el desarrollo de las áreas más ricas del país también beneficia a las áreas más pobres como resultado de transferencias presupuestales. La necesidad de mejorar el desempeño de las áreas más desarrolladas, y por lo tanto del país, que el gobierno federal debe alentar, aumenta en vez de disminuir las oportunidades de las áreas menos desarrolladas (congruente con la mencionada estrategia de combinación diferenciada de “una política social regional” y “una política industrial regional”). Este poderoso mecanismo de cohesión debería tender a perfeccionarse automáticamente en el futuro, a través del efecto combinado de crecimiento económico y cambio en la estructura del presupuesto federal, lo que daría lugar a cierta descentralización fiscal que aliviara el esfuerzo de las regiones que aportan más.
- ii) Privatización: el gobierno mexicano emprendió este proceso vigorosa y rápidamente, y a pesar de haber enfrentado bastantes dificultades en su ejecución y haber tendido a beneficiar a las regiones más desarrolladas, permitió a México cubrir rápidamente gran parte de su déficit en infraestructura.

iii) La descentralización, que está lista para llevarse a cabo en México, es probablemente el mecanismo clave que aún requiere un cambio estructural mayor. El análisis de los mecanismos que operan actualmente en México -los cuales parecen indicar una desconcentración más que una descentralización de la toma de decisiones- indica que el beneficio de una descentralización exitosa reside esencialmente en la introducción de un mecanismo fiscal democrático que asegure que las personas encargadas de la toma de decisiones a nivel local sean responsables ante su electorado contribuyente, que los gastos locales se ajusten a las necesidades específicas de desarrollo local, y que la cohesión elemental del país se mantenga por medio de transferencias. Grandes desigualdades en el desarrollo, y por lo tanto en la base tributaria entre regiones, no deberían ser un obstáculo a la descentralización que es constante en su principio y sus mecanismos pero diferenciada en sus efectos, en armonía con la estrategia de desarrollo territorial y también democrático del país.

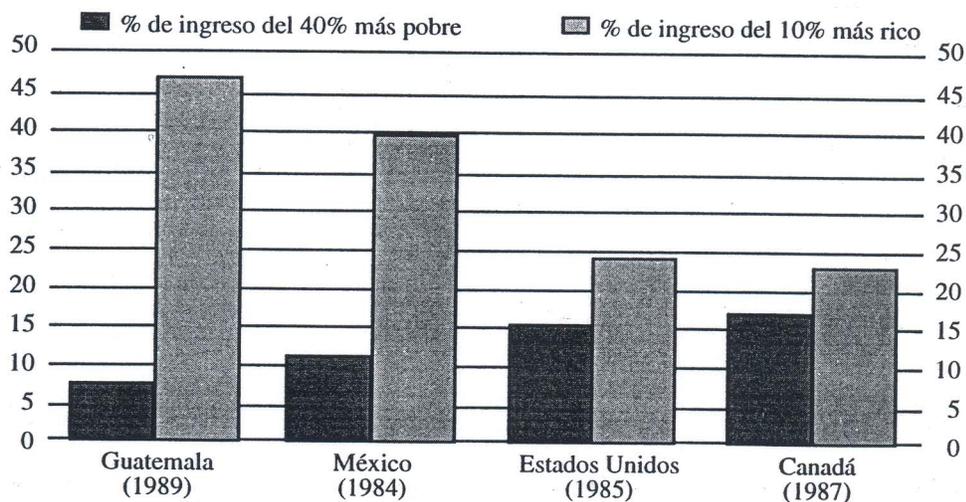
NOTAS

1. *Principales Indicadores Económicos*, OCDE, abril 1997.
2. Estados Unidos = 100, *Principales Indicadores Económicos*, OCDE, abril 1997.
3. A través de un rango de 12 monedas principales flotando contra el dólar, la tasa de cambio del peso fue la segunda menos volátil en 1996.
4. La industria maquiladora ha realizado grandes progresos en términos de productividad en los últimos años. Las exportaciones mexicanas han tenido un crecimiento dinámico debido a los incrementos de productividad de las maquiladoras. Según lo muestran los hechos, en 1996 la productividad promedio por trabajador en el sector manufacturero creció significativamente, a una tasa promedio anual de 8.5 por ciento, comparado con un incremento de 4.8 por ciento en 1995. *Fuente: Banco de México, La Economía Mexicana 1997, Evolución Económica y Financiera en 1996, Programa para 1997*. México, Banco de México, 1997, pp. 21-22.
5. Por ejemplo, las políticas gubernamentales para obtener una mejor distribución territorial de recursos humanos y actividades, para conectar las diferencias en el desarrollo entre regiones, y para estimular el desarrollo de las áreas más pobres.

2. CUESTIONES REGIONALES EN MÉXICO

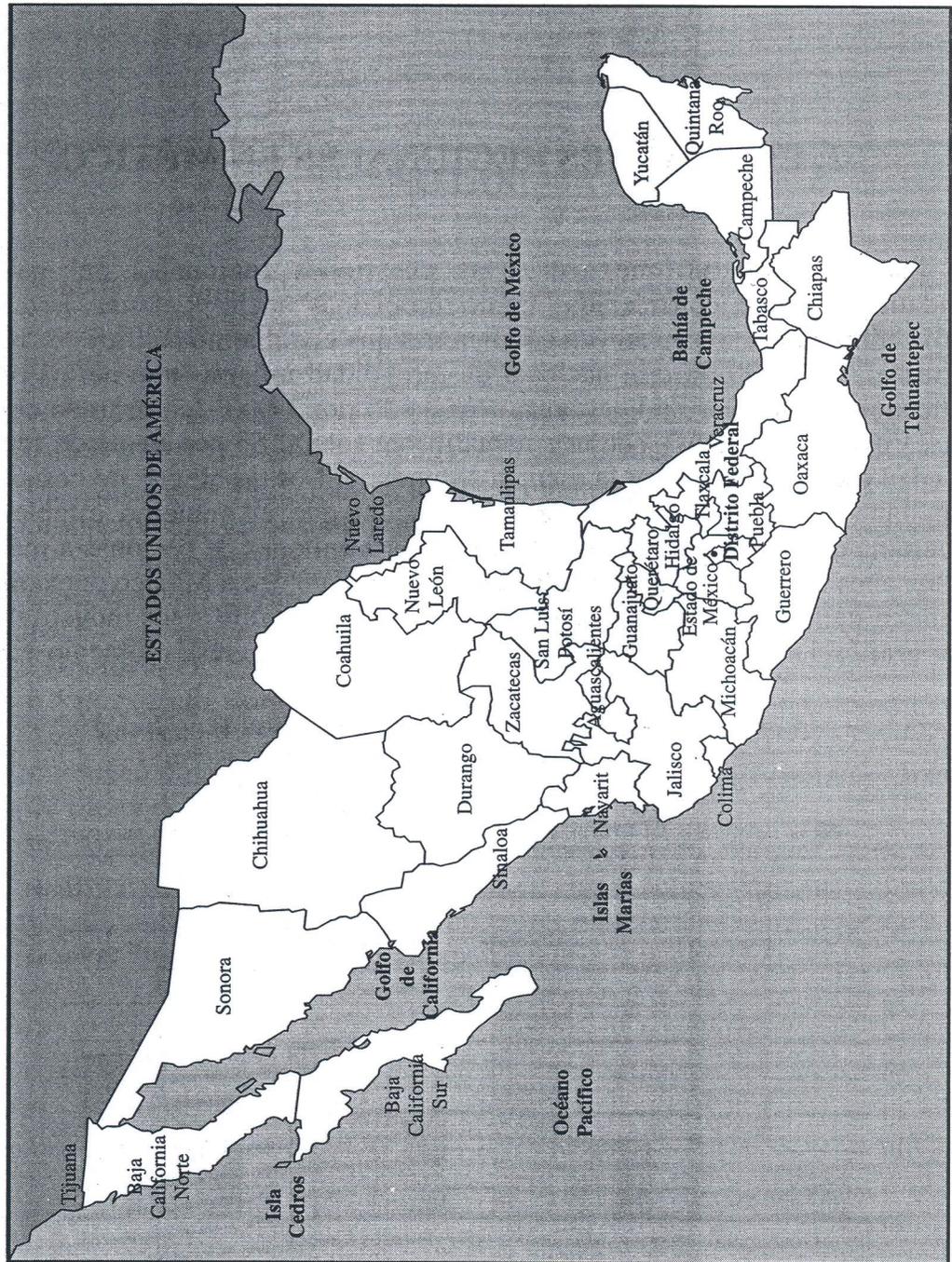
Para el gobierno mexicano, las cuestiones regionales del país son fundamentalmente consideradas como problemas sociales. Gran parte de la población mexicana vive aún en condiciones que el gobierno califica de “pobreza extrema”. En 1990, la tasa nacional de mortalidad infantil -uno de los mejores indicadores generales de la pobreza- era de 35 por 1 000¹ (comparado con 7 en los 23 países más ricos), además, actualmente sólo el 55 por ciento de los niños en edad escolar terminaron la escuela secundaria. Los problemas de desnutrición eran tan serios en una parte de la población que el gobierno estableció un programa de abasto de tortillas y leche para 10 millones de personas a mediados de los años ochenta. La desigualdad en el ingreso coloca a México nuevamente a la mitad del camino entre los países en vías de desarrollo y los industrializados (ver gráfica 1): 40 por ciento de la población tiene un ingreso promedio 13 veces

Gráfica 1. Distribución del ingreso entre clases de población
México y países seleccionados



Fuente: Banco Mundial, *Reporte de Desarrollo del Banco Mundial*, 1994.

Mapa 1. Los estados mexicanos



Fuente: OCDE

menor que el 10 por ciento más rico (24 veces menor en Guatemala, 6 veces menor en Estados Unidos y Canadá).

El regreso al crecimiento del PIB desde finales de los años ochenta a 1994 no fue suficiente para opacar el impacto social de las medidas de austeridad introducidas por el gobierno. Una gran proporción de la población ha visto deteriorado su poder de compra. La crisis monetaria de 1994, que tuvo como resultado la abrupta devaluación del peso y la fuerte recesión de 1995, ha tenido también un alto costo social relacionado con la repentina pérdida del poder de compra de las familias, aún difícil de evaluar.

Estos problemas sociales abarcan una dimensión regional mayor. Es comúnmente aceptado, (Williamson 1965), que todos los países están sujetos a la misma ley: las desigualdades geográficas tienden a acentuarse en periodos de auge, sólo para disminuir de nuevo una vez que cierto nivel crítico de riqueza es alcanzado². Tal parece que actualmente esta ley está siendo cuestionada en los países industrializados en donde estamos presenciando una renovación estructural de la desigualdad regional, dado que el progreso económico se concentra en las regiones más céntricas de los países, especialmente en las grandes ciudades. Las barreras de la competencia económica internacional han devuelto a las regiones que poseen infraestructura eficiente y una mano de obra diversa y calificada las ventajas competitivas que ofrecían en décadas pasadas las regiones con un bajo costo de mano de obra. Este cambio en la dinámica de las desigualdades inter-regionales, que parece estar asumiendo una dimensión estructural en los países de la OCDE, es una consecuencia del ajuste estructural continuo por el que han estado pasando durante casi 20 años. A pesar de que es de interés para los gobiernos de los países Miembros, está ocurriendo en un contexto de desigualdades inter-regionales menores. Este no es el caso en México, que está siguiendo un programa sustancial y acelerado de ajuste estructural en un contexto de importantes desigualdades sociales y geográficas.

En México las principales desigualdades inter-regionales son geográficas, sociales y económicas. Estas están relacionadas en gran medida a diferenciales en competitividad, y ligadas a serios problemas ambientales en muchas áreas del país.

FACTORES GEOGRÁFICOS QUE AFECTAN EL DESARROLLO REGIONAL

En esta sección, hemos decidido, para su análisis, dividir al país en varias regiones³ de acuerdo a sus diferentes características climáticas que han determinado en gran medida su respectivo desarrollo. El norte del país (40 por ciento de la superficie total) está sujeto a un clima semidesértico y sufre de sequías. El sur (20 por ciento) tiene un clima húmedo tropical. Esta región fue la

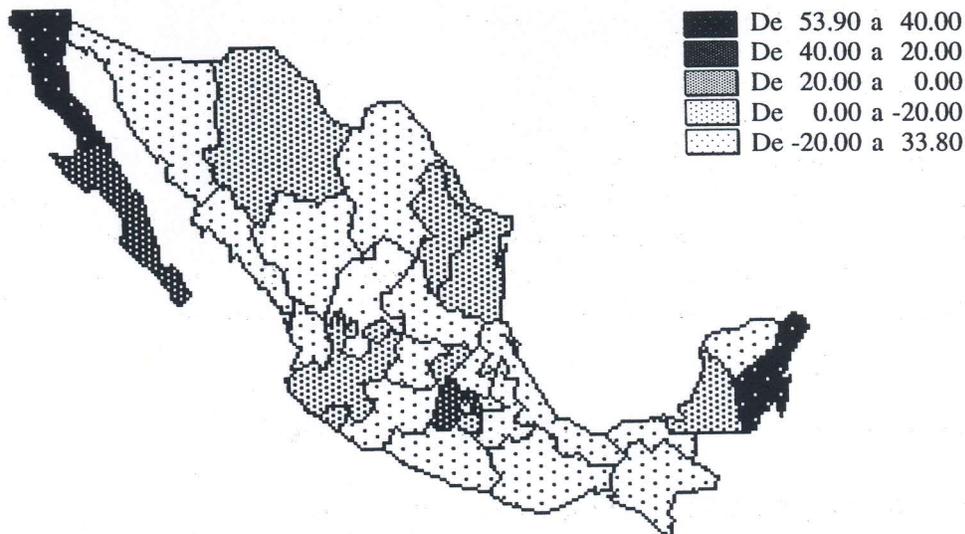
cuna de antiguas civilizaciones, incluyendo a los mayas en el sudeste. La Gran Meseta Central (20 por ciento), ubicada a una altitud de entre 1 000 y 2 000 metros, es la zona más templada del país y donde históricamente se ha concentrado gran parte de la población mexicana (los aztecas antes de los españoles). Actualmente cerca de la mitad de la población del país vive en esta zona templada. El Distrito Federal y los seis estados que lo rodean⁴ juntos forman la “zona económica centro” y cuentan con 33 por ciento de la población del país. La Ciudad de México está situada a más de 2 000 metros de altitud. El 15 por ciento restante de la superficie total del país se sitúa a altitudes por encima de los 2 000 metros y se encuentra poblado en su mayoría.

Los litorales del sur de México, tanto en las costas del Pacífico como del Atlántico, han estado históricamente sujetas a climas tropicales. Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que comenzó el desarrollo moderno agrícola y urbano. El litoral del Golfo de México se ha beneficiado de la existencia y desarrollo de cuantiosas reservas petroleras. De hecho, México es uno de los mayores productores de petróleo (2.3 millones de barriles/día), de los cuales dos tercios son procesados en industrias petroquímicas locales y un tercio es exportado. La riqueza petrolera es administrada por Petróleos Mexicanos (PEMEX), una enorme compañía paraestatal, la más grande del país (125 000 empleados), la cual –según la revista estadounidense Fortune– ocupa el lugar 57° entre las más grandes del mundo. En 1993, los impuestos de PEMEX representaron más del 25 por ciento del ingreso del presupuesto federal. Por su parte, el litoral del Pacífico ha permanecido menos desarrollado, y en la parte sur se localizan algunos de los estados más pobres del país (Chiapas, Oaxaca y Guerrero). Esta región, y en particular los estados antes mencionados, registran migraciones netas negativas.

Es importante señalar que la actual expansión de la península de Yucatán (Yucatán y Quintana Roo), se debe principalmente al potencial turístico de la zona (con la creación de Cancún durante la década de los setenta). La industrialización ligada al sistema de maquiladoras ha seguido de cerca este desarrollo del turismo. Actualmente, es una de las zonas más dinámicas del país, como lo demuestra la tasa de migración interestatal de Quintana Roo, la más alta del todos los estados mexicanos (+54 por ciento), como lo muestra el mapa 2.

Los estados “fronterizos”⁵ del norte del país, con un clima desértico se han beneficiado de su proximidad a los Estados Unidos de América. Localizados cerca del mercado estadounidense y con una mano de obra a muy bajo costo comparada con su vecino del norte, han tomado completa ventaja de la transferencia de instalaciones productivas -plantas de ensamblado en general- alentada por el sistema de maquila (una ventajosa situación fiscal concedida por el gobierno mexicano a estas fábricas, disponible únicamente hasta principios de la década de los ochenta, en la zona fronteriza norte). Dado el clima desértico, el sistema urbano en el norte está especialmente desarrollado (alrededor del 92 por ciento de la población del estado de Nuevo León, y 80 por ciento de Baja

Mapa 2. Migración neta en los estados mexicanos, 1980-90
En porcentaje (México=100)



Fuente: INEGI.

California viven en ciudades). Monterrey, la capital de Nuevo León, tiene 2.5 millones de habitantes, el 80 por ciento de la población del estado. Esta cercanía con el norte y la inusual concentración urbana han alentado una prosperidad industrial repentina, especialmente en la ciudad de Monterrey, que es la segunda capital económica del país después de la Ciudad de México. Dada su actividad económica, la región norte registró durante el periodo 1980-90 la migración neta positiva más alta de todos los estados mexicanos: Baja California: 41 por ciento, Nuevo León: 16 por ciento, Tamaulipas: 9 por ciento y Chihuahua: 7 por ciento. En contraste, los estados de Sonora y Coahuila, que tienen frontera con regiones menos desarrolladas en el lado estadounidense, experimentaron situaciones menos halagadoras y registraron migraciones netas negativas.

La región central norte (Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro) localizada en las Sierras entre la zona centro y la frontera, es también una zona árida. La presencia de recursos minerales (hierro y plata) ha impulsado el desarrollo de las principales ciudades como San Luis Potosí o Zacatecas, en donde vive la mayor parte de la población de estos estados. No obstante, el actual cierre de numerosas minas ha provocado una gran crisis de reorganización de la región. Es en estos estados donde se registraron las mayores migraciones netas negativas en el periodo 1980-90, más altas que las de los estados marginados del sudoeste: Zacatecas: -34 por ciento, Durango: -19 por ciento, San Luis Potosí: -18 por ciento. La excepción a esta tendencia regional es el estado de Jalisco, que experimentó un fuerte crecimiento y una alta migración neta positiva⁶ alrededor de la ciudad de Guadalajara (la segunda más grande de México).

Siguiendo la definición mexicana⁷, setenta por ciento de la población vive en zonas urbanas. El país tiene cerca de 100 ciudades con más de 50 000 habitantes (de las cuales la mitad tienen más de 100 000 habitantes). Predominan tres ciudades principales: la Ciudad de México (15 millones de habitantes), Guadalajara (3 millones) y Monterrey (2.6 millones). Sin embargo, ha habido cierto descongestionamiento de la parte centro de la Ciudad de México (una disminución de casi uno por ciento en la población del Distrito Federal entre 1980 y 1990). Esta alta densidad urbana es el resultado de una rápida migración rural hacia las zonas urbanas que aumentó el número de pobladores de las ciudades con más de 400 000 habitantes, de 25 por ciento de la población nacional en 1950 a 40 por ciento en 1990. La alta concentración urbana e industrial actual está ocasionando serios problemas ambientales.

DESIGUALDADES SOCIALES INTER-REGIONALES

Dentro de este contexto de ventajas naturales extensamente variadas, México sigue siendo un país pobre con diferencias sociales inter-regionales muy grandes. Sin importar qué indicador se elige, se pueden observar diferencias considerables entre los estados de la zona central y los del norte por un lado, y los estados del sudoeste por el otro.

Antes de proceder al análisis de la situación social regional, se debe hacer hincapié en que la población mexicana, que en más de un 90 por ciento es de origen mestizo indígena/español, permanece altamente diversa desde un punto de vista étnico y cultural. En México han sido reconocidos cerca de 50 distintos grupos étnicos indígenas, cada uno con su propio lenguaje y su cultura específica. El censo de 1990 identificó más de 5 millones de personas de más de 5 años de edad que hablan una lengua indígena. Dentro de estos últimos, una gran proporción cercana al 20 por ciento, afirmó no hablar español. Estas poblaciones son particularmente predominantes en los estados menos desarrollados como Campeche, Chiapas, Guerrero o Oaxaca, pero están también presentes en el norte, como en las regiones Tarahumara, Chihuahua y Huichol en Nayarit y Jalisco.

Los diferentes aspectos de la pobreza

Existen numerosos estudios con el propósito de desarrollar indicadores globales de los desequilibrios sociales entre los estados mexicanos. Tres de ellos⁸ producen resultados similares y están basados en: *i*) ingreso familiar; *ii*) potencial para el desarrollo humano (educación, expectativas de vida, ingreso); y *iii*) carencias dentro del hogar (desempleo, analfabetismo, inseguridad). Chiapas, Oaxaca y Guerrero, localizados en el sudeste del país, se encuentran sistemáticamente entre los 5 estados más pobres. Sin embargo, es sorprendente

Cuadro 2. Indicadores sociales seleccionados
Los cinco estados mexicanos más pobres y los más ricos, 1990

Tasa de mortalidad infantil índice ¹		% de Viviendas con agua corriente ²		% de Viviendas con electricidad		% de Analfabetismo adulto (+15 años) ²		Médicos por cada 1 000 habitantes	
Chiapas	58	Guerrero	56.9	Chiapas	66.9	Chiapas	30	Chiapas	0.52
Puebla	56	Oaxaca	58.1	San Luis Potosí	73.0	Oaxaca	28	Oaxaca	0.63
Guerrero	55	Tabasco	58.3	Veracruz	74.4	Guerrero	27	Puebla	0.65
Oaxaca	52	Chiapas	58.4	Oaxaca	78.1	Hidalgo	21	México	0.67
Zacatecas	48	Veracruz	59.8	Hidalgo	77.3	Puebla	19	San Luis Potosí	0.68
Tamaulipas	27	Coahuila	91.7	Coahuila	94.5	Coahuila	6	Yucatán	1.22
Dist. Federal	26	Colima	92.8	Aguascalientes	95.1	Baja Cal	5	Campeche	1.23
Baja Cal Sur	26	Nuevo León	92.9	Morelos	95.9	Baja Cal Sur	5	Colima	1.41
Baja Cal	24	Aguascalientes	95.6	Nuevo León	96.2	Nuevo León	5	Baja Cal	1.70
Nuevo León	24	Dist. Federal	96.3	Dist. Federal	99.3	Dist. Federal	4	Dist. Federal	2.35

1. *La Mortalidad infantil en México, 1990. Estimaciones por Entidad Federativa y Municipio.*

2. *XI Censo General de la población y vivienda, 1990. Resumen General. Tabulados Básicos.*

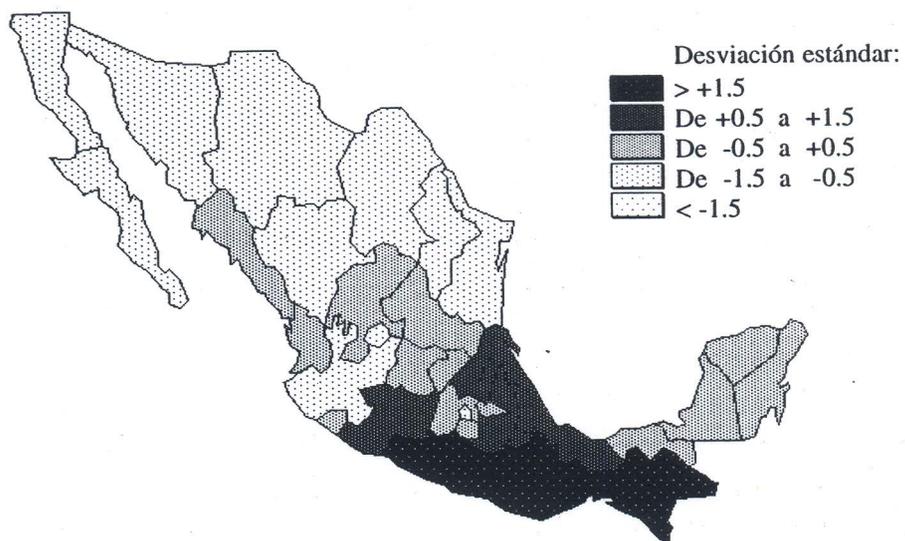
Fuente: INEGI.

que dependiendo del indicador seleccionado, otros estados parecen estar seriamente subdesarrollados. Utilizando el indicador i): Hidalgo y Zacatecas; indicador ii): Hidalgo y Michoacán; indicador iii): Campeche y Veracruz. Además, podemos observar también que los estados que parecen ser los menos afectados por la pobreza difieren dependiendo del indicador seleccionado. Desde el punto de vista de la pobreza monetaria los mejor situados son i) Baja California, Sonora, Colima, Baja California Sur y Sinaloa. En términos de potencial de desarrollo humano encabezan la lista ii) Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Sonora. Las poblaciones con menos carencias están localizadas en iii) Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Jalisco y el Estado de México. Esta aparente baja correspondencia entre los análisis de pobreza muestra que aún cuando la pobreza es predominante en el sudoeste más que en el norte (ver mapa 3), afecta todas las regiones del país. El cuadro 2, que presenta algunos otros indicadores sociales, muestra que el Estado de México, localizado en la parte centro del país, registra uno de los peores resultados en términos de mortalidad infantil (ver mapa 4) y número de doctores por cada 1 000 habitantes (lo que no puede ser explicado simplemente por su proximidad al Distrito Federal que está mejor equipado o por las economías de escala inherentes a grandes zonas urbanas).

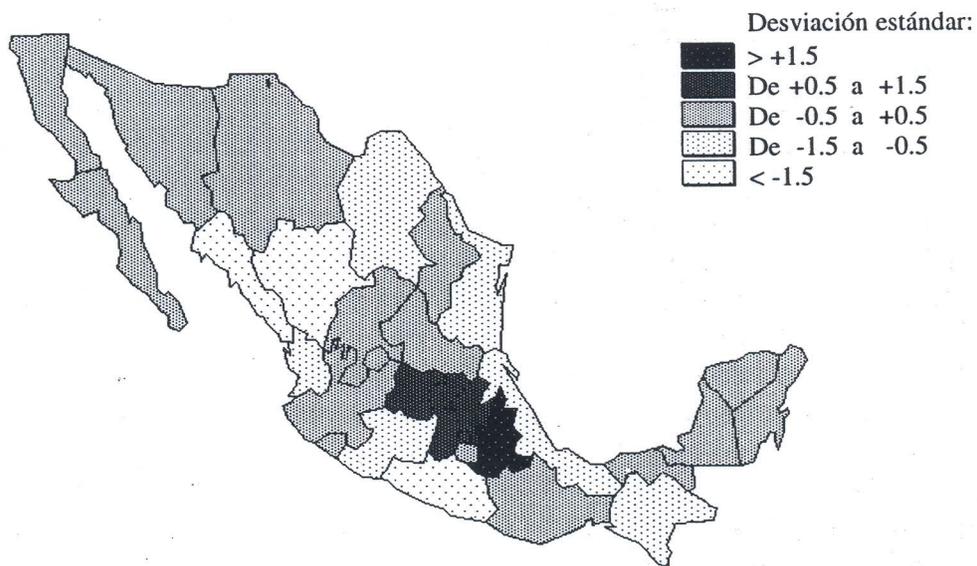
La pobreza se extiende por todo el país, tanto en zonas rurales como en las grandes ciudades, en donde se está desarrollando un impresionante sector informal : según el INEGI, éste representa un cuarto del total del empleo o cerca de 6 millones de empleados, de los cuales casi la mitad vive en la Ciudad de México. Debe ser mencionada la casi total falta de un sistema de asistencia social dentro del país, lo que hace mucho más difíciles las condiciones de vida para los miembros más desfavorecidos de la sociedad.

Mapas 3 y 4. Dos indicadores de la pobreza en los estados mexicanos, 1990
(México=100)

Mapa 3. Población analfabeta > 15 años



Mapa 4. Mortalidad infantil



Fuente: INEGI.

La tendencia de la pobreza

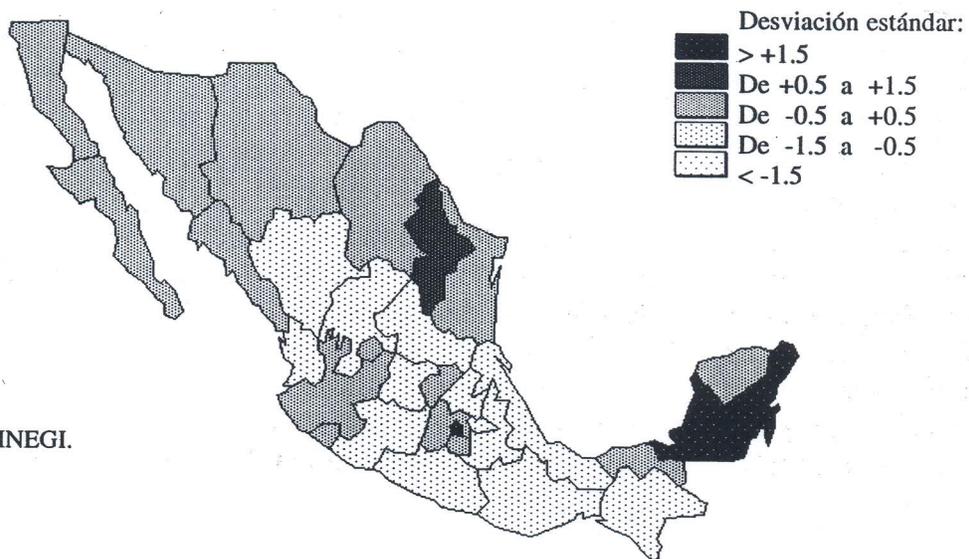
Un punto importante para el futuro del país tiene que ver con el crecimiento de la pobreza y su distribución geográfica. Un estudio publicado en 1990⁹ indica que seguido de un periodo de descenso, la pobreza empezó a crecer de nuevo de 1981 a 1988, con una estabilización de la pobreza extrema de 1984 en adelante. Este punto merece un examen más profundo y necesita actualizarse, puesto que parece que el tema de desigualdades regionales dentro del país concierne principalmente a la dimensión social, pero al mismo tiempo podrían ser los costos sociales el principal obstáculo al ajuste estructural del país. Debe ser mejor estimado el impacto social de la crisis monetaria de 1994 y la recesión de 1995, pero hay elementos para pensar que ellas causaron un mayor deterioro en la situación de los segmentos marginados de la población.

DESIGUALDADES ECONÓMICAS INTER-REGIONALES EN MÉXICO

Marcadas desigualdades regionales en el producto per cápita¹⁰

La información disponible sobre el PIB regional¹¹ (hasta 1993) confirma desigualdades sustanciales en el desarrollo económico entre los estados (ver mapa 5 y cuadro 3). En 1993 la diferencia en el PIB per cápita entre el estado más pobre, Oaxaca (3 millones de habitantes), y el Distrito Federal (9 millones de habitantes) puede ser expresada en razón de 1:8. La proporción es únicamente de 1:4 entre Chiapas (3 millones de habitantes) y Nuevo León (3 millones de habitantes) que

Mapa 5. PIB per cápita de los estados mexicanos, 1993
(México=100)



Fuente: INEGI.

Cuadro 3. Desigualdades en el PIB per cápita entre los estados mexicanos, 1993
(México=100)

Índice PIB per cápita		Índice PIB per cápita		Índice PIB per cápita	
Oaxaca	42	Durango	72	Baja California Sur	106
Chiapas	43	San Luis Potosí	73	Querétaro	107
Michoacán	50	Yucatán	75	Baja California	112
Zacatecas	51	Sinaloa	77	Colima	113
Tlaxcala	57	Edo. México	83	Coahuila	123
Guerrero	59	Tabasco	88	Sonora	123
Puebla	62	Tamaulipas	89	Nuevo León	168
Veracruz	65	Aguascalientes	95	Quintana Roo	203
Nayarit	68	Chihuahua	99	Distrito Federal	252
Hidalgo	68	Jalisco	100	Campeche	338
Guanajuato	68	Morelos	106	México (país)	100

Fuente: INEGI.

ocupan el segundo menor y segundo mayor lugar en jerarquía respectivamente en cuanto al PIB per cápita (eliminando los irregulares casos de Campeche y Quintana Roo, ver más abajo). El coeficiente de variación no ponderado (desviación estándar/promedio de PIB per cápita para todos los estados), es de 0.62, lo que es muy alto. Sin embargo, es difícil hacer juicios comparativos a nivel internacional en evaluaciones de disparidades inter-regionales. Las divisiones territoriales y configuraciones geográficas varían dentro de cada país, haciendo muy problemáticas las comparaciones.

En términos de desarrollo económico, las tres zonas que sobresalen son el centro del Valle de México, la zona de la frontera norte (particularmente Nuevo León) y la zona del Golfo (Campeche, Quintana Roo), que registran el más alto PIB per cápita. Las zonas menos desarrolladas están en el sudoeste (particularmente Chiapas y Oaxaca) y el centro-oeste (Michoacán y Zacatecas). Es sorprendente encontrar marcadas desigualdades dentro de la zona centro: el Estado de México (10 millones de habitantes) tiene un PIB per cápita 3 veces menor al de la zona centro de la ciudad (Distrito Federal).

En México hay una alta concentración económica en la parte central del país. Excluyendo al estado de Jalisco, donde se localiza la ciudad de Guadalajara (7 por ciento del PIB mexicano), los siete estados que constituyen la zona de influencia de la Ciudad de México: Distrito Federal, México, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Tlaxcala, generaron el 43 por ciento del PIB mexicano en 1993, con únicamente 5 por ciento de la superficie nacional y para el 33 por ciento de su población. La concentración de espacio es aún mayor en la Ciudad de México (Distrito Federal y Estado de México) que genera el 35 por ciento del PIB de México con 22 por ciento de la población total y uno por ciento del territorio nacional. En términos generales, es en estos estados con las ciudades más grandes (que concentran a la gran mayoría de la población de sus estados) donde se localiza la producción y altos niveles de PIB per cápita. Este es el caso particular

de las tres grandes ciudades del país: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Cerca del 60 por ciento del PIB está concentrado en estas tres zonas urbanas. Esta cifra indica que la administración territorial de la economía mexicana es principalmente una cuestión de administración urbana.

Limitaciones del PIB per cápita de los estados como indicador

Las desigualdades económicas inter-regionales se miden tradicionalmente, como se acaba de hacer aquí, con referencia al PIB per cápita. Este útil indicador tiene sus limitaciones como medida de disparidades en el ingreso entre regiones. Por asimilación con la práctica referente a los agregados nacionales (el producto nacional es comúnmente llamado "ingreso" nacional), se suele usar el PIB regional para analizar las disparidades en el ingreso regional. Esta práctica, sólidamente establecida, se presta a críticas, ya que sólo una parte del PIB regional, que es la suma total de su valor agregado, forma el ingreso de los habitantes de la región (es también un retorno a capital, que usualmente es retenido fuera de la región en cuestión). El concepto estadístico de PIB per cápita es por lo tanto muy ambiguo: no es una verdadera medida del ingreso per cápita o del desempeño productivo de la región (el PIB per cápita varía con las tasas de participación de la mano de obra).

Sin embargo, el PIB regional como indicador encierra otros problemas cuando es utilizado para medir el nivel medio de desarrollo de una región, sobre todo en el caso de un país como México. Existe una especie de ilusión estadística transferida por sectores como el petróleo y los petroquímicos mexicanos, que se destacan por ser: *i*) enormes generadores de valor agregado, *ii*) altamente concentrados en una localidad, y *iii*) con poco impacto positivo en el desarrollo económico de las regiones en donde se localizan (en términos de empleo e ingreso familiar).

A juzgar por las cifras del PIB per cápita, Campeche es actualmente la región más desarrollada de México. Ciertamente Campeche experimentó un crecimiento económico en los años setenta cuando sus plataformas petroleras iniciaron su producción. A pesar de esto, como fue mencionado anteriormente, es todavía uno de los estados mexicanos más afectados por la pobreza. Lo mismo aplica para Quintana Roo, que ha experimentado un muy fuerte crecimiento económico debido al desarrollo del turismo, especialmente en Cancún. Sin embargo también en este caso, esta clase de desarrollo de un sector específico es territorialmente muy concentrado, tanto en el contexto social como geográfico, y no proporciona una verdadera medida del nivel medio de desarrollo del estado.

Para poder medir las desigualdades globales en el desarrollo económico e identificar lo que parece desviar el análisis, es posible examinar la estructura sectorial de las actividades en los diferentes estados con la ayuda de dos distintos grupos de estadísticas: *i*) empleo, salarios y producción¹² por sector (privado no agrícola) en los estados en 1993 y *ii*) valor agregado en diez principales sectores (1993).

Pequeñas desigualdades en el desempeño económico entre estados

Las estadísticas individuales de empleo, salario e ingreso por sector en cada estado dan una imagen más clara del desempeño del progreso económico de los diferentes estados. Estos resultados se agrupan en términos de producción por estado en el cuadro 4 y la gráfica 2. El coeficiente de variación que mide la disparidad interestatal de la producción total por empleado es de 0.61.¹³

Se decidió calcular la producción por empleado de cada estado, libre de actividades en minería, petróleo y petroquímicos, ya que estas actividades son territorialmente muy concentradas, específicamente en los estados que de otro modo serían pobres, y tienden a dar una impresión falsa del nivel real de desarrollo económico. Como se puede observar en el cuadro 4 y la gráfica 2, surge como resultado una jerarquía muy diferente de estados. De los cinco principales estados petroleros -Campeche, Tabasco, Chiapas, Oaxaca y Veracruz-

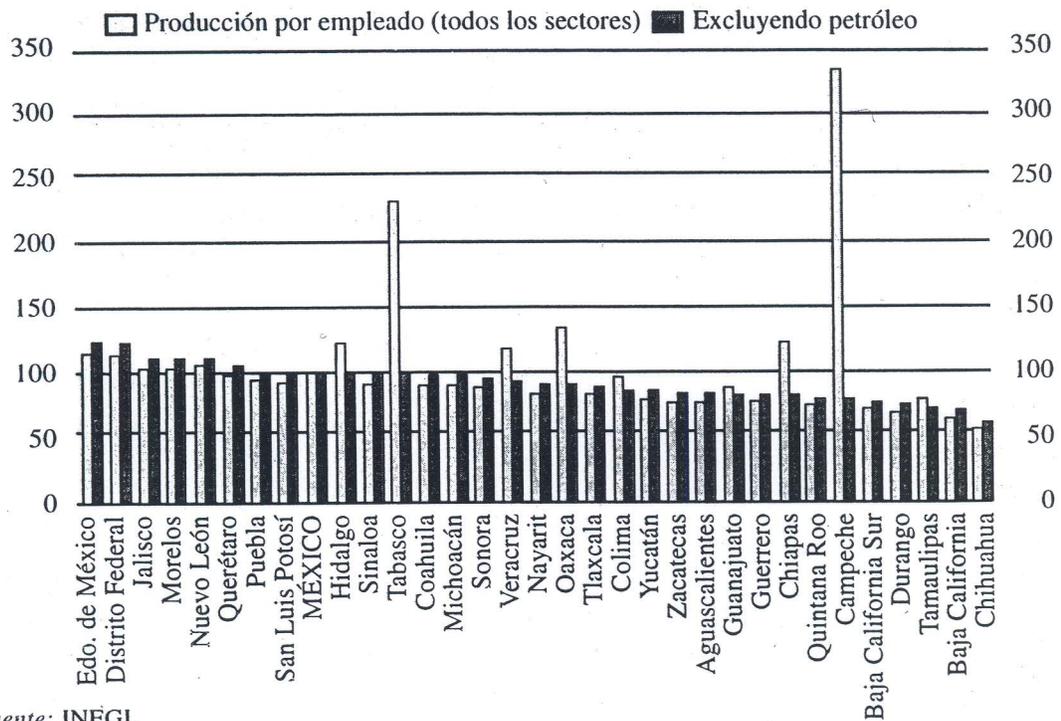
Cuadro 4. Producción por empleado en los estados mexicanos en actividades privadas no agrícolas

Total excluyendo petróleo, minería y petroquímicos (México=100)

	Producción por empleado			Producción por empleado	
	Total	Menos petróleo, minería y petroquímicos		Total	Menos petróleo, minería y petroquímicos
Aguascalientes	75	80	Nuevo León	107	111
Baja California	60	66	Oaxaca	133	89
Baja California Sur	69	72	Puebla	94	100
Campeche	334	74	Querétaro	98	105
Chihuahua	52	56	Quintana Roo	71	76
Chiapas	118	79	Sinaloa	91	98
Coahuila	89	97	San Luis Potosí	92	100
Colima	94	83	Sonora	86	94
Distrito Federal	114	123	Tabasco	235	98
Durango	66	71	Tamaulipas	75	68
Guerrero	73	80	Tlaxcala	83	86
Guanajuato	85	80	Veracruz	116	91
Hidalgo	124	100	Yucatán	76	83
Jalisco	104	112	Zacatecas	74	82
México	115	125			
Michoacán	89	96	México (país)	100	100
Morelos	106	111	Max./min.	6	2
Nayarit	83	90	Des. Est.	61	20

Fuente: INEGI.

Gráfica 2. Producción por empleado en los estados Mexicanos en actividades privadas no agrícolas
 Total excluyendo petróleo, minería y petroquímicos, 1993
 (Índice México=100)



Fuente: INEGI.

especialmente dos, Campeche y Chiapas, y en menor grado los otros tres, muestran una pronunciada pérdida de posición en términos de producción por empleado cuando se excluyen el petróleo y los petroquímicos. La deducción lógica es que el PIB per cápita, de por sí bajo en Campeche y Chiapas (las cifras de producción total por empleado son relativamente altas, mientras que las del PIB per cápita son bajas debido a la baja tasa de participación de mano de obra), indica un desarrollo económico y una modernización que en realidad no existen. En contraste, los otros tres estados petroleros tienen una producción por empleado, excluyendo petróleo y petroquímicos, cercana al promedio nacional. El cuadro 8, al final de esta sección, proporciona los índices de media salarial y los coeficientes de concentración geográfica de los principales sectores productivos de los estados, lo que nos ayuda a comprender mejor el problema de un desarrollo "mono-industrial" en ciertas regiones de México.

El resultado final de este planteamiento es una imagen diferente de las desigualdades interestatales en el desarrollo económico. En términos de disparidad en producción no petrolera por empleado, el coeficiente de variación cae de 0.6 a 0.2. Así que, contrariamente a lo que las cifras de PIB per cápita indican, las desigualdades económicas entre estados son relativamente pequeñas.

La diferencia en los resultados obtenidos incluyendo y excluyendo el petróleo para el cálculo de disparidades económicas interestatales puede ser atribuido a dos factores complementarios :

- Primero está el hecho de que el PIB per cápita incluyendo el petróleo da una imagen exagerada de las desigualdades entre ciertos estados (tanto en el coeficiente de variación como en el diferencial máximo/mínimo), por ejemplo, asignando a Campeche un PIB per cápita muy alto.
- Pero una vez que el efecto del petróleo es eliminado, este indicador de la desigualdad se "nivela" aparentemente debido a pequeños diferenciales en productividad¹⁴ laboral entre estados.

Es sorprendente encontrar tan pequeños diferenciales en el desempeño productivo en un país como México, donde existen áreas muy atrasadas en términos de desarrollo económico a un lado de otras que aparentemente forman parte de la economía industrial moderna.

Una vez analizadas, las grandes diferencias en el PIB per cápita, mencionadas anteriormente, tienen más relación con diferenciales en las tasas de participación de mano de obra que con diferenciales de productividad entre los estados mexicanos (ver mapa 6). Los estados del norte, por ejemplo, parecen más desarrollados porque tienen una alta tasa de participación, siendo que tienen un bajo nivel de producción por empleado (y el análisis de los salarios medios refuerza este punto de vista -ver mapa 7). Por lo tanto, las economías de los estados mexicanos presentan una imagen compleja. No existe una relación geográfica entre las diferencias interestatales en tasas de participación (coeficiente de variación: 0.42) y las diferencias en la media salarial (coeficiente de variación: 0.21).

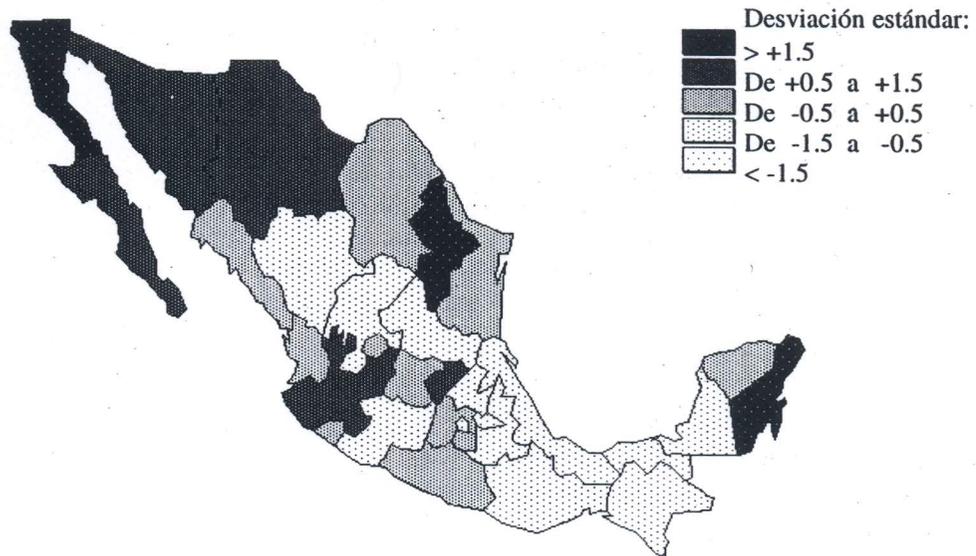
Parecería entonces, que las grandes desigualdades de desarrollo entre regiones son el resultado de una desequilibrada distribución geográfica de actividades y no tanto de diferencias en la eficiencia económica. Este sería un descubrimiento bastante satisfactorio desde el punto de vista del interés sobre las desigualdades inter-regionales, pero bastante inquietante para México como un todo, cuyo territorio en análisis parece relativamente homogéneo en cuanto a la productividad de mano de obra y por lo tanto al desempeño económico.

Pequeñas desigualdades en el desempeño industrial

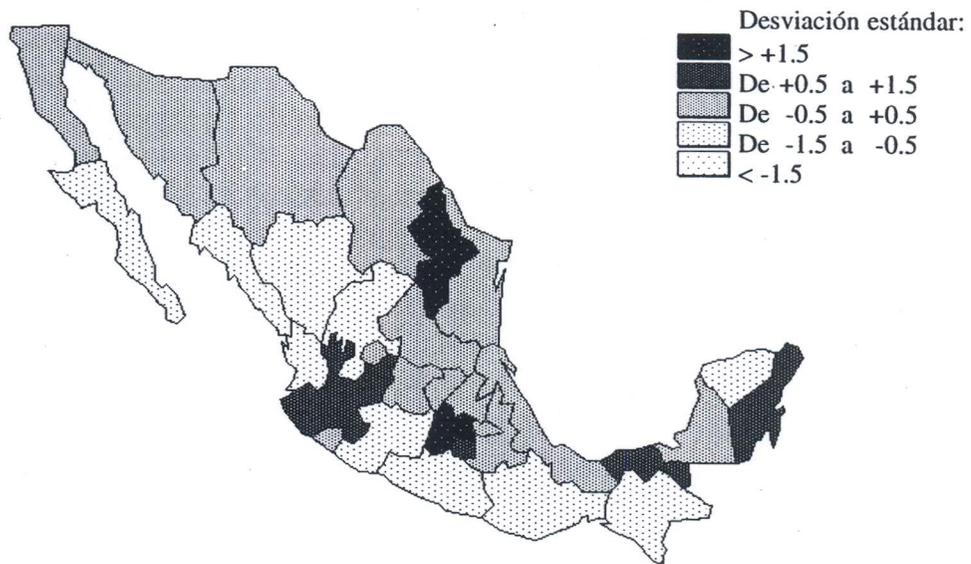
La misma observación sirve para los dos sectores industriales más grandes después de los petroquímicos, es decir, bienes de capital (incluyendo ingeniería mecánica y automóviles) y alimentos. Estos dos sectores representan 40 por ciento del valor total de la producción manufacturera. A excepción del estado de México, donde la producción por empleado está 50 por ciento arriba del promedio

Mapas 6 y 7. Participación de la fuerza laboral y media salarial por estado, 1993
(México=100)

Mapa 6. Tasa de participación, todos los sectores



Mapa 7. Media Salarial



Nota: La tasa de participación es la proporción de empleados en el sector privado no agrícola al total de la fuerza laboral (los datos de la fuerza laboral únicamente disponibles para 1990).

Fuente: INEGI.

nacional¹⁵, los otros seis estados mexicanos donde los índices de concentración geográfica y producción por empleado están arriba de 100 tienen niveles de productividad, si acaso, un poco por encima de la media (Quintana Roo: 125; Coahuila: 120; Aguascalientes: 115; Distrito Federal: 114; Sonora: 109 y Nuevo León: 100). Este descubrimiento se corrobora con el análisis de la media salarial: este indicador de la productividad de mano de obra revela únicamente un pequeño rango de disparidad, particularmente en el sector industrial (ver cuadro 5 y la información global en el cuadro 8 al final de esta sección).

Cuadro 5. Especialización sectorial de los estados, 1993
Media salarial y coeficiente de concentración geográfica en los cuatro principales sectores productivos
(Estados con índices salariales y de concentración geográfica superiores a 100)

	Minería, petróleo			Comercio	
	Media salarial	Coef. conc. geog.		Media salarial	Coef. conc. geog.
Tabasco	181	544	Distrito Federal	147	180
Tamaulipas	169	148	Nuevo León	104	149
Baja California Sur	150	406	Jalisco	104	114
Veracruz	126	186	Baja California	102	138
Campeche	115	120	México	100	100
Colima	113	303	Max./min.	3	4
México	100	100	Coef. variación	0.22	0.34
Max./min.	9	122			
Coef. variación	0.53	1.3			
Industria			Servicios		
	Media salarial	Coef. conc. geog.		Media salarial	Coef. conc. geog.
México (estado)	129	112	Distrito Federal	273	239
Querétaro	120	163	Nuevo León	191	147
Distrito Federal	116	132	Baja California	177	129
Nuevo León	114	194	Colima	172	126
Coahuila	104	164	Tamaulipas	152	112
Jalisco	100	103	Coahuila	148	117
México	100	100	Chihuahua	143	103
Max./min.	3	12	Campeche	142	107
Coef. variación	0.28	0.62	Sonora	136	100
			Quintana Roo	134	305
			Baja California Sur	130	176
			Aguascalientes	120	118
			Querétaro	115	104
			Durango	137	100
			México	100	100
			Max./min.	3	18
			Coef. variación	0.26	0.56

Nota: El coeficiente de concentración geográfica es la proporción : (empleados del sector en el estado / fuerza laboral estatal) / (empleados del sector en México / fuerza laboral nacional).

Fuente: INEGI.

Por lo tanto, tampoco en las principales industrias manufactureras, encontramos las diferencias en el desempeño económico que se esperarían en un país con tan grandes desigualdades territoriales en cuanto al desarrollo económico, social y urbano (ver mapas 8 y 9).

Diferencias económicas regionales que son más cuantitativas que estructurales

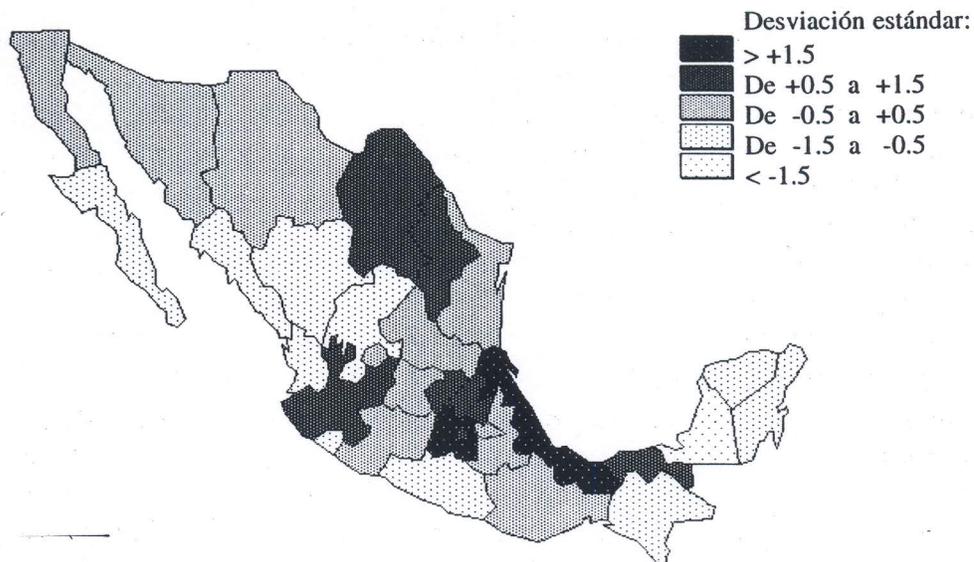
Los resultados de este análisis indican que las desigualdades en el ingreso entre estados se deben completamente a su acceso a la economía moderna más que a las diferencias en el desempeño específico de las regiones. Las regiones más modernas y desarrolladas no se muestran predominantemente más eficientes que las otras, contrariamente a lo que se espararía en un país donde la situación de las economías regionales parece ser, a primera vista, tan diferente. Esto significaría que la utilización de los factores de producción -excluyendo petróleo y petroquímicos- no difiere significativamente de una región a otra.

Las ventajas de la concentración de recursos humanos y actividades parecen no ser explotadas hasta ahora por el deseo de una efectiva administración local, tanto en el caso de infraestructura como en el de la aglomeración. El ejemplo más obvio es la zona centro de la Ciudad de México, donde los beneficios de la concentración urbana parecen apenas tener mayor peso que los costos. Más aún, las pequeñas desigualdades en las ganancias promedio de los sectores no petroleros -que en verdad reflejan la rigidez del sistema constitucional mexicano de sindicatos que prevaleció hasta 1995, cuando el sistema de negociaciones salariales centralizadas entre el gobierno y los sindicatos empezó a ser descartado- son evidencia del bajo nivel de mano de obra calificada en esos sectores, independientemente del nivel de desarrollo de los estados. Puede afirmarse, bajo riesgo de sorprender al lector, que los actuales diferenciales de productividad entre las regiones mexicanas no son lo suficientemente grandes y no muestran un desarrollo balanceado del sistema productivo sino una inadecuada explotación de las ventajas de las regiones avanzadas. La actual productividad de las regiones más desarrolladas del país parece estar por debajo de su potencial, que podría alcanzarse a través de un realce de las ventajas de su concentración, tanto en lo referente a la capacitación de los recursos humanos como en la administración de los recursos más genéricos de las empresas (políticas públicas locales, desarrollo y administración de infraestructura, etc.).

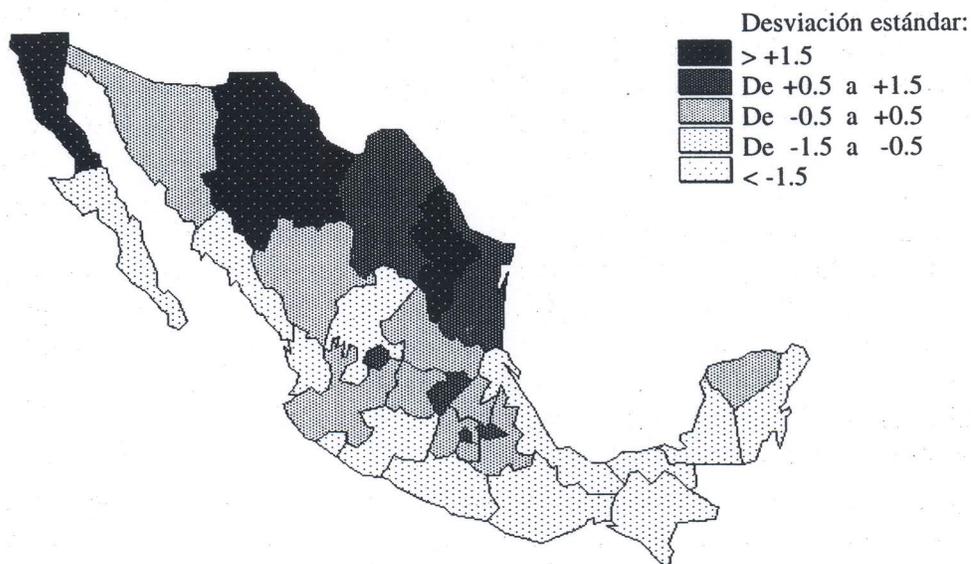
Esta homogeneidad estructural, que diferencia los problemas de desarrollo territorial de México de los de la mayoría de los otros países de la OCDE, tiene importantes implicaciones para los tipos de política de desarrollo adoptados. Las políticas deberían enfocarse probablemente en aumentar los bajos desempeños de las regiones más desarrolladas de México (esencialmente a través de una mejora de la administración pública en todas las áreas), ya que estas regiones encabezan

Mapas 8 y 9. Media salarial y coeficiente de concentración geográfica en el
 “sector manufacturero”, 1993
 (México=100)

Mapa 8. Media salarial



Mapa 9. Coeficiente de concentración geográfica



Nota: El coeficiente de concentración geográfica es igual a la proporción del porcentaje de trabajadores industriales en la fuerza laboral estatal al porcentaje de trabajadores industriales en la fuerza laboral nacional (las cifras de la fuerza laboral son de 1990).

Fuente: INEGI.

el desarrollo económico del país. En México este último tipo de política sería de todas formas descartada, debido a la pequeña diferencia de la distribución de la media salarial que finalmente va en contra de las regiones menos desarrolladas, dado que éstas no poseen una ventaja comparativa neta en costos de mano de obra.

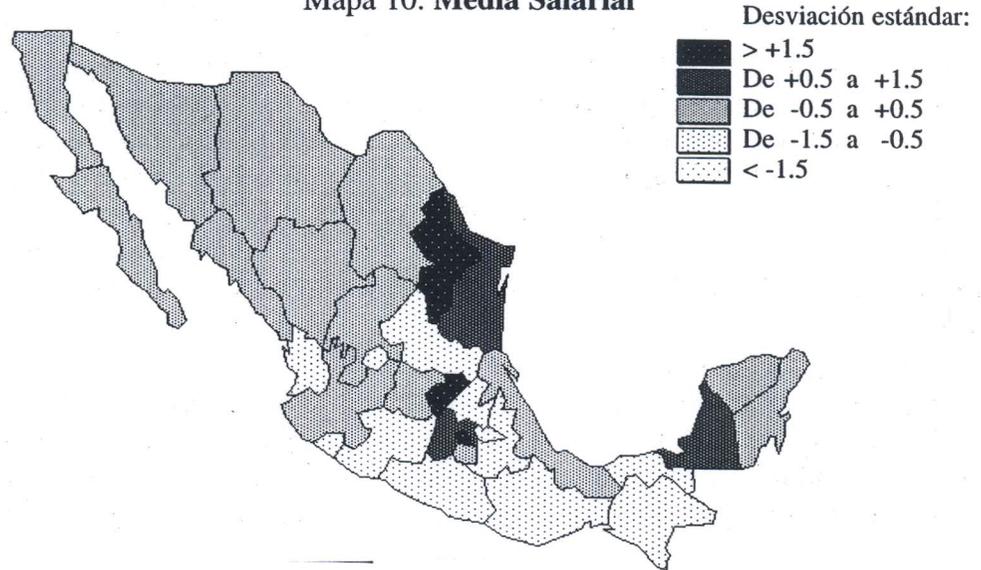
Numerosos estudios llevados a cabo en países de la OCDE muestran que las diferencias en el desarrollo económico regional esencialmente reflejan diferencias en productividad y estructura sectorial entre regiones. De hecho, las regiones de mayor concentración de espacio son también las más productivas, ya que tienen grandes mercados de trabajo calificado en donde la oferta y la demanda están mejor balanceadas, y ya que utilizan economías de escala en el gasto en infraestructura para alcanzar la máxima inversión en activos fijos, al menor costo, y limitar los efectos negativos de la concentración (congestionamiento, contaminación). En este aspecto, la migración de las áreas rurales a las urbanas o de las regiones más pobres a las más ricas ha actuado, en la mayoría de los países, como un poderoso estímulo hacia ganancias en productividad nacionales, con los trabajadores moviéndose de áreas y sectores laborales con baja productividad a los de alta productividad. No existe evidencia de que este mecanismo esté operando en México, por lo menos en cuanto a la movilidad geográfica y laboral en el sector formal no agrícola. Más aún, es sintomático que muchos estudios señalen la baja movilidad inter-regional de los trabajadores en México, en contraste con su alta movilidad internacional.

El hecho de que México ha alcanzado un nivel de desarrollo tecnológico que le permite recibir numerosos tipos de industrias, atraídas por los bajos costos de mano de obra, no garantiza que va a alcanzar automáticamente el nivel de desarrollo organizacional (calidad y seguridad en las relaciones entre las diferentes operaciones productivas, capacidad de ajuste, logística, etc.) que es cada vez más buscado por el capital productivo móvil.¹⁶

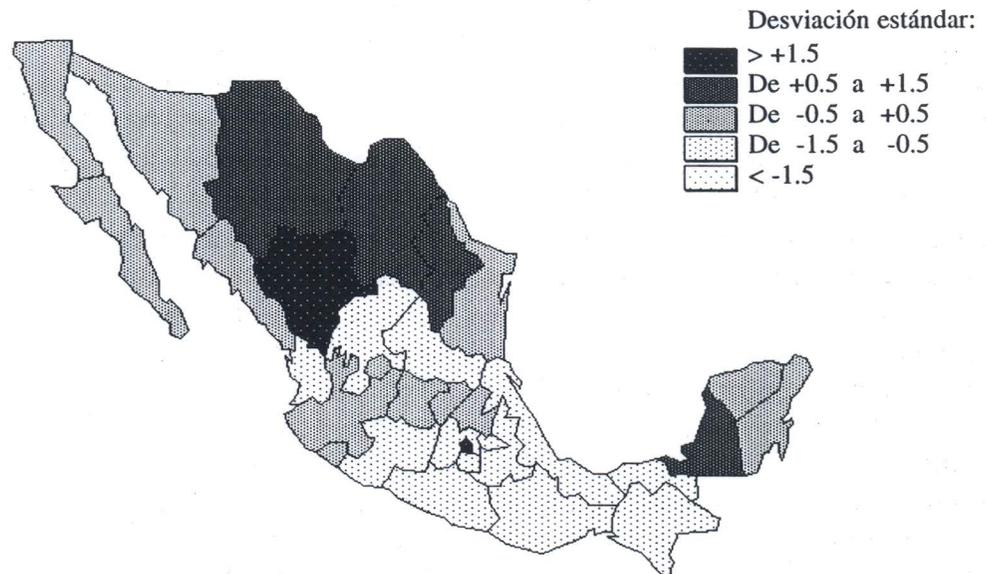
Las regiones más desarrolladas en los países industrializados juegan un papel específico. Estas áreas son "incubadoras" de actividad, ofreciendo a las industrias innovadoras todos los recursos que necesitan en términos de servicios empresariales y conocimientos técnicos. De nuevo, éste no parece ser el caso en las principales regiones industriales de México. Por ejemplo, asombra la debilidad del sector de servicios empresariales (ver mapas 10 y 11) en las regiones mexicanas. El coeficiente de desigualdad (desviación estándar/media) del coeficiente de concentración geográfica de estas actividades de servicio a empresas es muy alto (1.03), mientras que las desigualdades de media salarial son bajas (0.24), lo que sugiere una debilidad generalizada del sector, incluyendo los pocos estados en donde está muy concentrado. Como puede ser observado en los mapas 10 y 11, únicamente el Distrito Federal, Nuevo León y Campeche tienen tanto una concentración de trabajo de servicio empresarial como un promedio salarial significativamente por encima de la media.

Mapas 10 y 11. **Media salarial y coeficiente de concentración geográfica de empresas de servicios, 1993**
(México=100)

Mapa 10. **Media Salarial**



Mapa 11. **Coeficiente de concentración geográfica**



Nota: El coeficiente de concentración geográfica es igual a la proporción de los empleados de “empresas de servicios” en la fuerza laboral estatal al porcentaje de los empleados de “empresas de servicios” en la fuerza laboral nacional (las cifras de la fuerza laboral son de 1990).

Fuente: INEGI.

Tendencias recientes de las desigualdades económicas en México: un cambio completo

Para analizar la tendencia de las desigualdades económicas inter-regionales en México es necesario observar la tendencia del PIB per cápita en los diferentes estados. Como se puntualizó anteriormente, el uso de estadísticas del PIB regional incluyendo el petróleo para medir las desigualdades interestatales puede crear un espejismo del “moderno” desarrollo económico del país. Se propone por lo tanto estudiar también la tendencia de las desigualdades en el producto interestatal, excluyendo el sector “petróleo y minería”.

Un estudio reciente del FMI (1996)¹⁷ muestra que las desigualdades regionales de México disminuyeron durante el periodo 1970-85 y aumentaron de nuevo en el periodo 1985-93. Nuestro análisis, hecho con los datos disponibles para los dos periodos (1980-85 y 1985-93), nos lleva al mismo resultado.

Para proporcionar una imagen geográfica más clara, los estados han sido divididos en cinco categorías de PIB per cápita (definido en múltiplos de la desviación estándar del PIB per cápita de los estados) y de PIB per cápita excluyendo “petróleo y minería”. Los datos presentados en el cuadro 6 y la gráfica 3 confirman que las desigualdades indiscutiblemente disminuyeron en

Cuadro 6. Desigualdades en el crecimiento real del PIB de los estados
(Total 1980-85 y 1985-93)
(Nuevos Pesos, 1980)

	PIB per cápita %	Cambio en el PIB per cápita %		PIB per cápita	Cambio en el PIB per cápita %	
	1980	1980-85	1985-93	1980 Menos petróleo	1980-85	1985-93
-1 desviación estándar ¹ entre -1 y -1/2	106	17.7	-11.3	89	37.1	-11.7
Desviación estándar ² Entre -1/2 y +1/2	146	8.2	5.5	129	16.2	5.2
Desviación estándar ³ Entre +1/2 y 1	185	12.0	7.2	182	8.4	6.8
Desviación estándar ⁴	247	1.6	9.4	244	1.2	6.9
+1 desviación estándar ⁵	523	-8.1	23.2	522	-8.1	22.6
México	259	2.9	10.6	222	3.0	9.9

1. Chiapas, Oaxaca.

2. Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas, Aguascalientes, California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla.

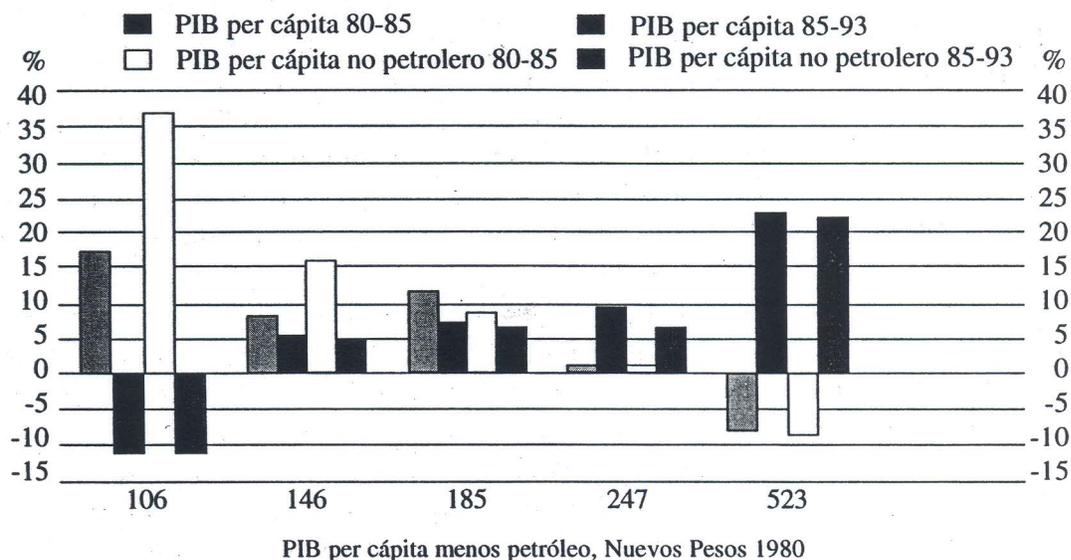
3. Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Yucatán.

4. Baja California, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tamaulipas.

5. Distrito Federal. Nuevo León.

Fuente: INEGI

Gráfica 3. Desigualdades en el crecimiento real del PIB estatal
 Clasificación en cinco grupos de PIB per cápita para 1980, 1980-85, 1985-93



Fuente: INEGI.

1980-85 y aumentaron de nuevo en 1985-93, ya sea en términos de PIB total per cápita o el PIB per cápita menos petróleo y minería. Más aún, en 1993, México regresó exactamente al mismo nivel de desigualdad, en ambas medidas, de 1980. Para el PIB total per cápita, el coeficiente de variación no ponderado era de 0.57 en 1980, 0.47 en 1985 y 0.57 en 1993. Excluyendo petróleo y minería, los valores fueron respectivamente 0.69, 0.55 y 0.68.

Esta información indica que el periodo posterior a 1985 experimentó un cambio completo y espectacular en los mecanismos del desarrollo territorial. Durante el primer periodo, el crecimiento de las regiones menos desarrolladas fue indiscutiblemente más fuerte que el de las más desarrolladas. Durante el segundo, el caso fue el contrario. De acuerdo a los autores del estudio del FMI, esto constituiría la evidencia de la relación entre el crecimiento/recesión económica y desigualdades territoriales. Ellos encontraron que en el periodo de alto crecimiento de 1970-85 las desigualdades se redujeron, mientras que en el periodo subsecuente de bajo crecimiento de 1985-93 crecieron. Esta relación entre la tasa de crecimiento y las desigualdades, que ha sido objeto de mucha literatura y considerable controversia en los países industrializados, vale la pena ser discutida por lo menos tres razones.

- Empíricamente, debido a que nuestro análisis de dos periodos diferentes, 1980-85 y 1985-93, contradice la proposición: el primer periodo, cuando las desigualdades disminuyeron más, fue el periodo de menor crecimiento, mientras que exactamente lo contrario ocurrió en el segundo periodo (a pesar de la recesión de 1986), (ver cuadro 6).

Por razones geográficas que tienen únicamente una implicación indirecta en el crecimiento económico: una gran parte de la reducción en las desigualdades puede ser atribuida al efecto paradójico ligado a la concentración geográfica de la economía de México: un número de estados cercanos a la Ciudad de México, que eran pobres al principio, como Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y el Estado de México, se desarrollaron rápidamente por ninguna otra razón más que la expansión de la zona central. Paradójicamente, la concentración de población y actividades en la zona central del país -que está únicamente ligada indirectamente al desempeño del crecimiento de México- ha sido al mismo tiempo un mecanismo de desequilibrio territorial en favor del centro y, a través de la expansión del centro, una fuente de desarrollo para numerosos estados pobres del centro.

La tercera razón es de naturaleza estructural: el fenómeno que ha pesado más en las economías regionales en los últimos años, y que justifica los trastornos observados en la lógica del desarrollo territorial, están probablemente ligados al ajuste estructural que llevó a cabo el país en la segunda mitad de los años ochenta, la liberalización de su economía. Un gran número de informes del Grupo de Trabajo en Políticas de Desarrollo Regional¹⁸ han tratado la cuestión del revés en las tendencias de desarrollo regional aparentes en la mayoría de los países Miembros y han identificado un mecanismo general que opera en los países industrializados últimamente: el "crecimiento ajustado" actual, está asociado a más desigualdades territoriales. Un sistema de producción de Taylor, en donde la ventajas comparativas de las regiones eran los salarios bajos, está siendo reemplazado por un sistema sujeto a la necesidad de un ajuste continuo, más dependiente de la innovación en el producto y proceso, y fundado en la calidad y abundancia de los recursos regionales disponibles a las empresas (mano de obra calificada, amplio mercado de trabajo, infraestructura, proveedores y subcontratistas, etc.). Esto es lo que el Grupo de Trabajo ha denominado el crecimiento estructural de las desigualdades inter-regionales. En contraste, pronunciadas recesiones, dado que afectan principalmente las regiones que son más productivas y están más presentes en los mercados mundiales, tienen ahora un efecto cíclico en la reducción de las desigualdades económicas inter-regionales.

En el caso de México, que presenta algunas similitudes con los países en transición, hay elementos para pensar que la creciente sustitución de actividades del sector público y excesiva regulación por la práctica de libre mercado, y la privatización de sectores enteros de la economía (en el espacio de unos años el empleo en las empresas públicas se ha reducido a la mitad), la oleada de inversión productiva extranjera, y el establecimiento del TLC, entre otras cosas, han abierto nuevos prospectos de desarrollo para algunas regiones del país. Las regiones más ricas son las que parecen ahora obtener el mayor beneficio del crecimiento

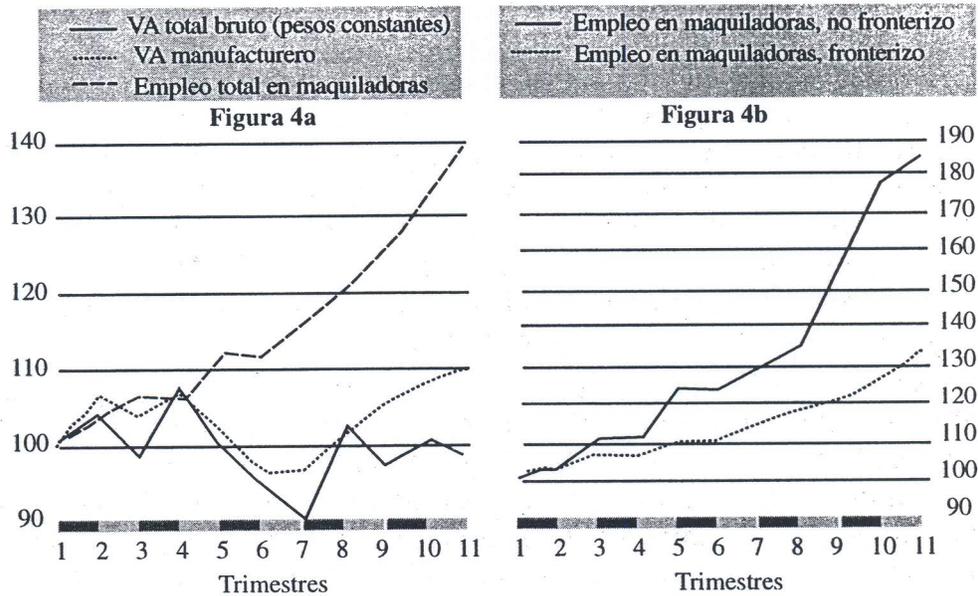
económico, especialmente las geográficamente más cercanas al gran mercado norteamericano (la zona fronteriza).

Sin embargo, es necesario remarcar lo pequeño de los diferenciales de productividad y costos de mano de obra en todo el país, lo que separa a los problemas regionales de México de los de la mayoría de los otros países Miembros y sugiere que a pesar de que el desarrollo de México está encabezado por las regiones más ricas, esto es debido principalmente a: *i*) las cantidades y densidades, más que a la calidad, de los factores de producción presentes en los estados más dinámicos (y más aún las ciudades); y *ii*) su concentración geográfica, siendo la zona central del país y el área de la frontera norte las regiones más capaces de penetrar los mercados internacionales. Más aún, las zonas tradicionales de la industria maquiladora¹⁹ son las que actualmente se benefician más de la concentración de la industria dentro del marco del TLC.

Impacto regional de la crisis monetaria de 1994

El choque económico ocurrido en diciembre de 1994 afectó desigualmente a las regiones. Debido a que las cifras de PIB para los estados de 1994, 1995 y 1996

Gráfica 4. Recesión económica y recuperación en 1995 y 1996
 Valor agregado total, valor agregado manufacturero, empleo en maquiladoras
 Cifras trimestrales (1994 1^{er} trim. a 1996 3^{er} trim.)

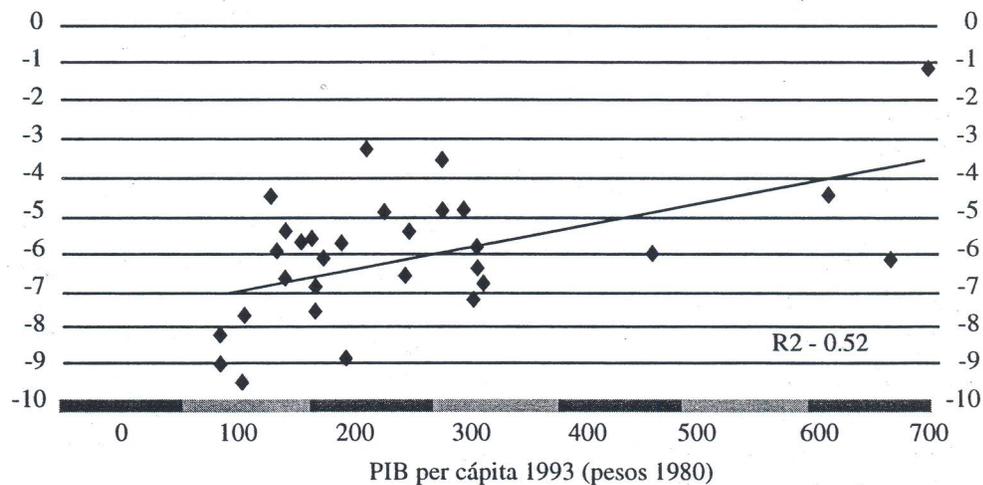


Nota: Los estados fronterizos son Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.
Fuente: INEGI.

no están disponibles, es difícil medir el impacto del choque en las economías regionales. Por otro lado, dada la composición sectorial del valor agregado de los estados en 1993 y los movimientos trimestrales en el valor agregado por sector entre enero de 1994 y septiembre de 1996, es posible calcular un “crecimiento estructural” trimestre por trimestre del valor agregado de los estados durante el periodo mencionado: el patrón de crecimiento muestra una marcada recuperación en 1996 de la profunda recesión de 1995. La gráfica 5 muestra los resultados de este cálculo. Resulta que los estados más ricos (en términos del PIB per cápita) fueron finalmente los menos afectados por el choque económico (el cual, en términos del crecimiento nacional real, fue -2 por ciento durante los 11 trimestres).²⁰

En la gráfica 4a y b se puede observar que *i*) el sector industrial sufrió menos por la recesión y, más importante, *ii*) se recuperó antes y más rápidamente que el resto de la actividad, siendo la razón que la crisis monetaria restituyó a la industria las ventajas de costos que había perdido durante los años anteriores como resultado de la creciente sobrevaluación del peso. El empleo manufacturero en las maquiladoras creció casi ininterrumpidamente durante estos tres años, y mucho más rápido que el valor agregado. En la zona fronteriza norte creció en 30 por ciento; en los otros estados -principalmente en la parte central del país- donde su presencia es realmente muy pequeña, creció más del doble. Estas cifras sugieren que la recesión de 1995 tan sólo tuvo un pequeño impacto en las industrias manufactureras orientadas a la exportación, que se localizan en las regiones más

Gráfica 5. Crecimiento estructural de los estados Mexicanos entre enero 1994 y septiembre 1996¹



¹ El crecimiento estructural se calcula para cada estado aplicando los cambios nacionales trimestrales en los sectores específicos a su desempeño a nivel estatal (el desempeño a nivel estatal se conoce hasta 1993, y los niveles nacionales de desempeño se contabilizaron de enero de 1994 hasta septiembre de 1996).
Fuente: INEGI.

desarrolladas del país. De hecho, la devaluación del peso tuvo el efecto de estimular aún más esta categoría de actividades.

Por lo tanto, el impacto económico sufrido por México tendió a incrementar los diferenciales de desarrollo regional que, como se vio anteriormente, se ampliaron estructuralmente. Los estados más involucrados en actividades exportadoras son los que sobrepasaron mejor la recesión de 1995.

COMPETITIVIDAD REGIONAL

Los diez estados más pobres en México son aún altamente dependientes de una economía agrícola tambaleante (más del 33 por ciento de la mano de obra agrícola). El sistema de ejidos -redistribución de la tierra a los campesinos por el gobierno federal- que data de la época de la Revolución y fue únicamente modificado hasta 1992, llevó a la excesiva fragmentación de la tierra agrícola y a una persistente baja productividad. El artículo 27 de la Constitución fue modificado en 1992 en lo relativo a los ejidos para dar la posibilidad de transformar la tenencia de la tierra de los ejidos comunales a propiedad privada. Sin embargo, seguramente pasaran muchos años antes de que esta nueva legislación produzca un efecto significativo en la eficiencia de la economía agrícola del país.

Mano de obra calificada

Actualmente el nivel de mano de obra calificada y calidad de la infraestructura son los factores de ventaja comparativa más importantes en las regiones de los países industrializados. En México, hemos podido observar que los costos de mano de obra difieren poco entre regiones, lo que sugeriría pequeños diferenciales en la calificación de la mano de obra, distinguiéndose las regiones más desarrolladas más por la cantidad que por la calidad de su mano de obra. A un nivel más analítico, la localización de las ocupaciones con más altos niveles de habilidades es significativa. Es en el norte y la zona central, y más específicamente alrededor de las ciudades más importantes, donde se encuentra la concentración de habilidades más alta (ver cuadro 7). Con 38 por ciento de la mano de obra empleada en México, la zona central (el Distrito Federal y los seis estados circunvecinos) cuenta con el 48 por ciento de los ingenieros del país, 42 por ciento de los técnicos y 48 por ciento de sus profesores universitarios. Los estados fronterizos tienen una baja concentración de mano de obra calificada, lo que corrobora los argumentos antes desarrollados (únicamente 20 por ciento de los ingenieros y técnicos de México en una zona que emplea al 18 por ciento de la fuerza de trabajo nacional). Las otras tres regiones principales (el Golfo, centro-norte y especialmente la sudoeste) están muy por debajo del promedio.

Cuadro 7. Habilidades de la fuerza laboral en las principales regiones de México
 Porcentaje de ciertas categorías de trabajadores en la fuerza laboral nacional empleada, 1990

	Todos los trabajadores	Ingenieros	Técnicos	Profesionistas
Norte	18	21	20	19
Centro	35	48	42	48
Sudoeste	14	6	9	7
Golfo	12	9	11	7
Centro -Norte	15	12	13	13

Notas: Norte: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
 Centro: Distrito Federal, México, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Tlaxcala.
 Sudoeste: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Colima.
 Golfo: Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Veracruz.
 Centro-Norte: Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato y Jalisco.

Fuente: INEGI.

Las categorías de ingenieros y técnicos revelan un marcado contraste dependiendo de si se consideran como proporción de la mano de obra total del estado o como parte del empleo asalariado en el sector formal privado únicamente. Lo que diferencia a los estados mexicanos no es tanto su tipo de actividad (más o menos intensidad de mano de obra calificada) sino su grado de integración en la economía formal moderna. Los mapas 12 al 15 son buenas ilustraciones de la paradoja mexicana de que las empresas que emplean al mayor número de ingenieros y técnicos están en el sur, que tiene pocas empresas (pero que es a su vez donde se localizan los sectores petrolero y petroquímico, que emplean comparativamente una alta proporción de ingenieros y técnicos), mientras que en el norte, donde se encuentran la mayoría de los empleados industriales del país, no hay una concentración significativa de técnicos e ingenieros.

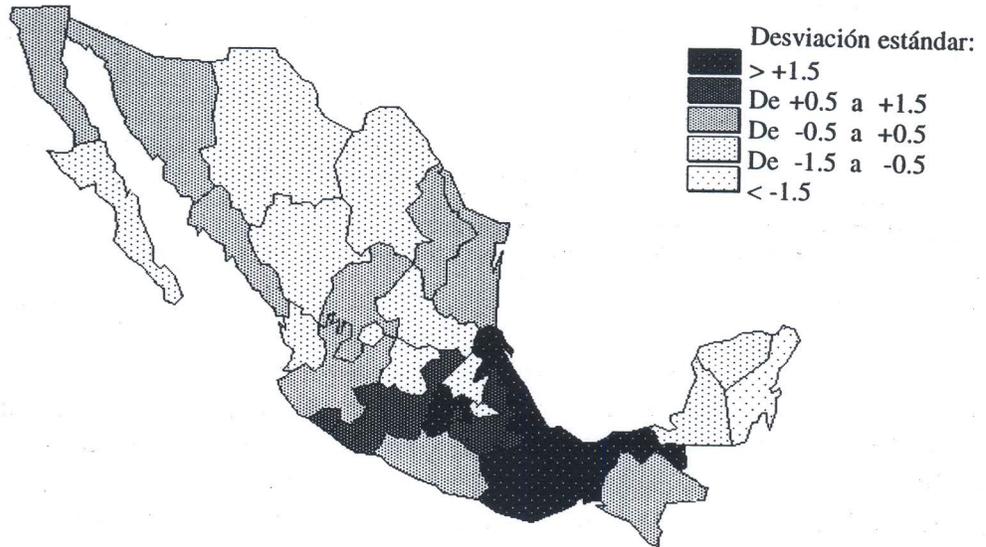
Infraestructura²¹

En cuanto a la infraestructura, de acuerdo al Banco Mundial,²² con un promedio de 66 líneas de teléfono por cada 1000 habitantes (en 1988) y 820 km. de caminos pavimentados por cada millón de habitantes (en 1990), respectivamente 9 y 18 veces menos que en Estados Unidos, México tiene que recuperar el tiempo perdido. De nuevo existen grandes diferencias entre los estados, y éstas han ampliado las desigualdades económicas. Por ejemplo, el número de líneas telefónicas por habitante varía de uno a diez entre el Distrito Federal y Chiapas, proporcional al PIB per cápita de los estados. En la sección dedicada a la privatización de infraestructura, se verá que México ha realizado un progreso considerable en estas áreas como resultado de la medidas adoptadas a principios de los años noventa.

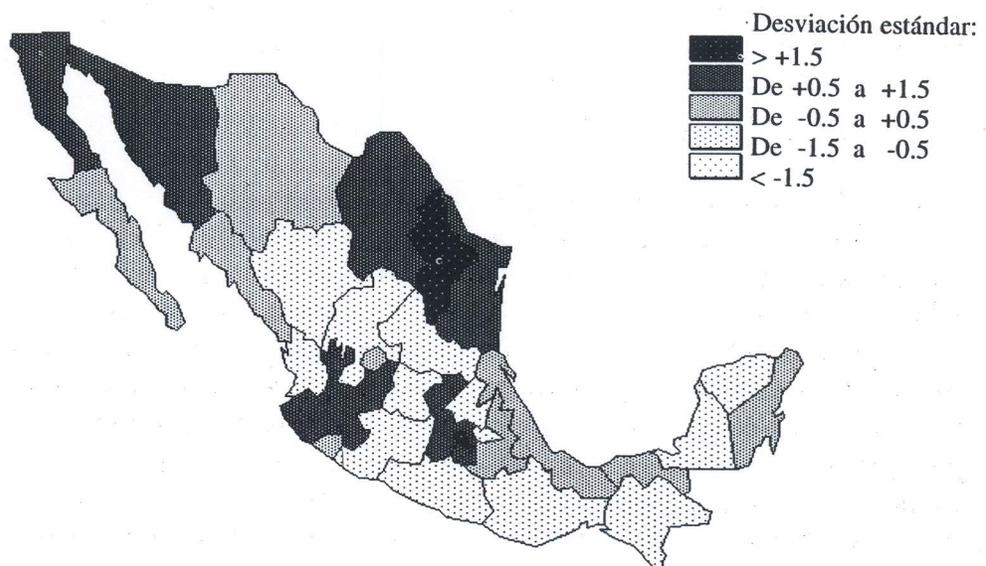
Entre 1980 y 1990, la infraestructura de transportes fue en gran medida ignorada: los recursos en la inversión correspondiente al presupuesto federal

Mapas 12 y 13. Proporción de ingenieros en empleos asalariados y en el total de la fuerza laboral, 1990
(México=100)

Mapa 12. En empleos asalariados



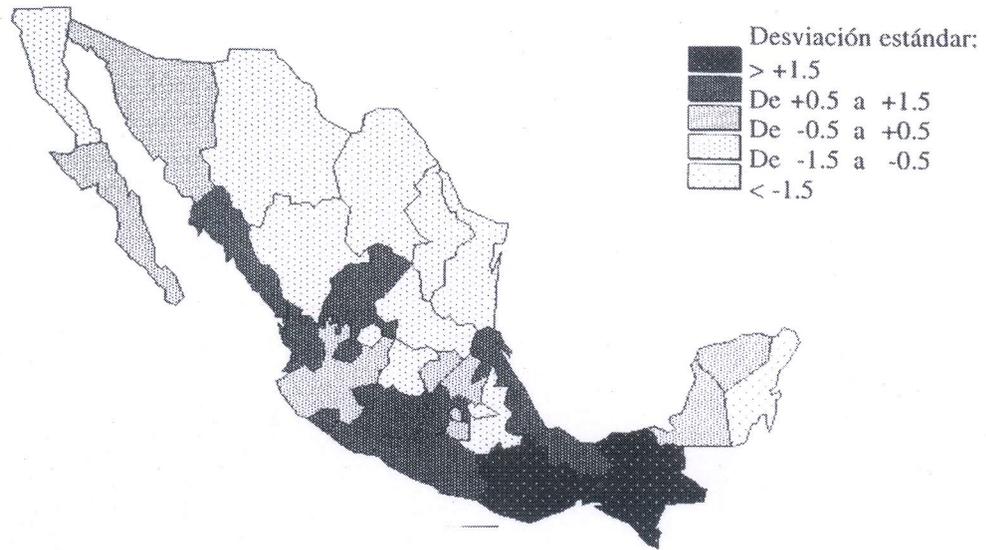
Mapa 13. En el total de la fuerza laboral



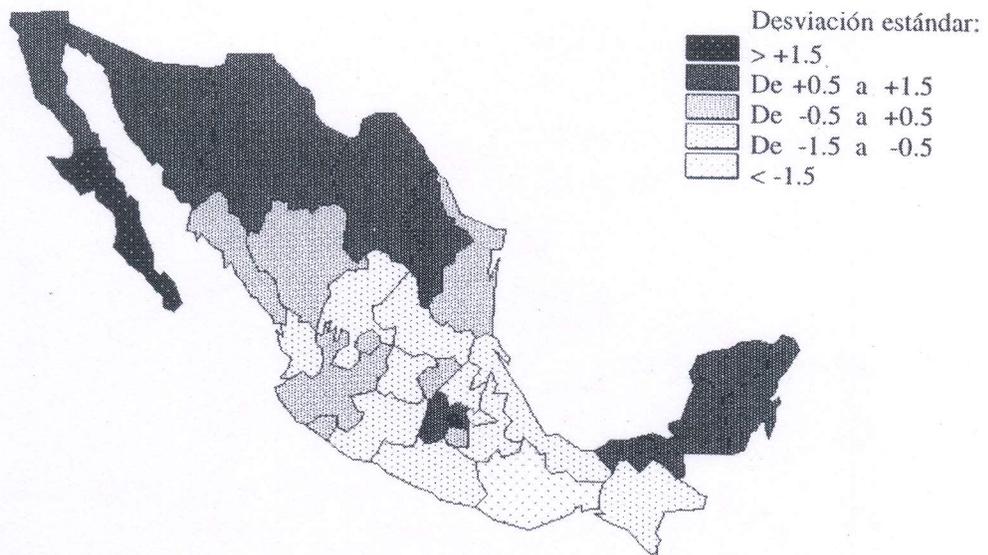
Fuente: INEGI.

Mapas 14 y 15. Proporción de técnicos en empleos asalariados y en el total de la fuerza laboral, 1990
(México=100)

Mapa 14. En empleos asalariados



Mapa 15. En el total de la fuerza laboral

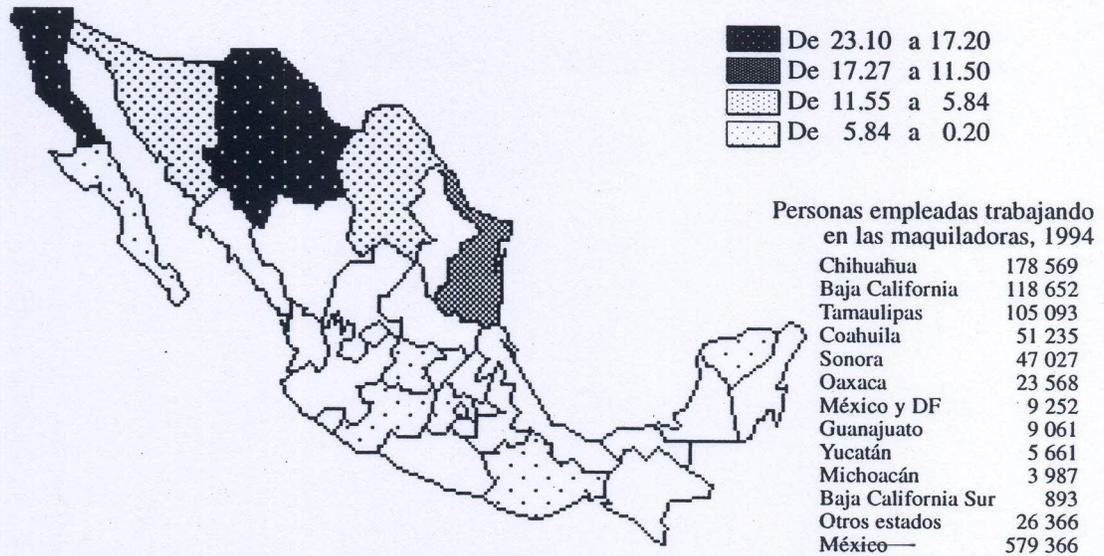


Fuente: INEGI.

disminuyeron durante los años ochenta, en promedio 10 por ciento anual entre 1982 y 1990 (de hecho un poco más lentamente que el total de los gastos de inversión estatales, que cayeron 12 por ciento anual durante el periodo debido a dificultades en el presupuesto gubernamental, principalmente con respecto a la carga de la deuda). Durante el mismo periodo, la red de carreteras (87 000 km. de caminos pavimentados, según el INEGI) casi no fue modernizada (sólo 7 000 km. de las autopistas de 4 carriles y 1 000 km. de carreteras) y se le dio un mal mantenimiento. Más aún, ciertos enlaces carreteros estratégicos, particularmente del este al oeste, aún no existen. La red ferroviaria de 27 000 km. es anticuada y los grandes puertos marítimos necesitaban aún ser completamente examinados a principios de los años noventa. Son las instalaciones de tráfico aéreo las que parecen estar en mejores condiciones, con 80 aeropuertos de los cuales 42 son internacionales. Si, como lo sugieren cada vez más estudios económicos (particularmente dentro del Grupo de Trabajo), la calidad y disponibilidad de infraestructura son condiciones clave para el desarrollo económico nacional y regional, es claro que estas condiciones no fueron cumplidas o sólo parcialmente en México a principios de los años noventa. Esto ha contribuido al aumento de la concentración de la producción y el crecimiento en las zonas mejor equipadas, y especialmente en las ciudades (al mismo tiempo no se han puesto en práctica políticas significativas para administrar esta concentración y controlar la congestión urbana).

El segundo determinante del éxito económico regional parece ser la proximidad con el mercado estadounidense. Mucho antes de la conclusión de los acuerdos del GATT y el TLC, las zonas del norte del país se favorecían de la cercanía a la economía estadounidense. El sistema de maquila, que permitía a las compañías americanas establecer plantas de ensamblado en la zona fronteriza para tomar ventaja de los bajos costos de mano de obra mexicana y de exenciones de impuestos de exportación e importación, fue un factor poderoso detrás del desarrollo de estas regiones. El mapa 16 y el cuadro que lo acompaña muestra que esta entrada de actividades fue claramente significativa para los estados concernientes. Más del 20 por ciento de las personas empleadas en Baja California y Chihuahua, y 15 por ciento en Tamaulipas, dependen de estas plantas industriales. A pesar de que en la mayoría de los casos utiliza mano de obra industrial no calificada (60 por ciento de los empleados en las maquiladoras son mujeres), este sistema ha permitido a las regiones del norte llevar a cabo la industrialización lo que podría concebiblemente abrir el camino al desarrollo industrial autónomo (como está siendo el caso de Monterrey, un antiguo centro industrial). La firma del TLC ha constituido de hecho una extensión del sistema de trabajo de maquila a todo el país -y la gráfica 4b sugiere que este mecanismo se encuentra ya operando- a través de la liberalización del comercio y la baja de tarifas. Sin embargo, parece probable que el aspecto geográfico, de proximidad a la frontera y la pobre calidad de la infraestructura al interior del país, reservara esta ventaja económica a la zona

Mapa 16. Empleo en las maquiladoras dentro de los estados mexicanos, 1994
 Empleo en porcentaje / el Cuadro contiene las Gráficas reales por estado
 (México=100)



Fuente: INEGI.

de que algunos estados cercanos a grandes puertos se podrán beneficiar en cierto grado de los bajos costos de mano de obra de México).

Para concluir esta sección se puede decir que los principales desajustes en México no son básicamente territoriales: los agudos problemas sociales relacionados a la pobreza extrema afectan a todo el país, a pesar de que son más fuertes en ciertas regiones con particular en desventaja. Un patrón de desarrollo económico basado en gran medida en la ventaja comparativa ligada a los bajos costos de mano de obra está distribuida desequilibradamente a lo largo del país, principalmente beneficiando a la zona central, la zona de la frontera con EUA y algunas grandes ciudades. Las principales desigualdades territoriales resultan de la desequilibrada distribución de este patrón de desarrollo y no de su diferenciación entre regiones (como lo muestran las cifras de productividad, salarios y calificación de la mano de obra en los estados mexicanos).

Esto explica porqué la cuestión del desarrollo económico y social de México es principalmente de política social y políticas estructurales. Estas políticas inevitablemente tienen dimensiones regionales. En primer lugar, es necesario ayudar a la población más pobres, particularmente en los estados menos

Cuadro 8. Especialización sectorial de los estados
Índices de media salarial y coeficiente de concentración geográfica en los
cuatro principales sectores productivos, 1993
(México=100)

	Minería, petróleo		Industria		Comercio		Servicios		PIB per cápita
	Media salarial	Coficiente de concentración geográfica	Índice						
Aguascalientes	38	20	84	168	79	124	120	118	95
Baja California	77	9	82	493	102	138	177	129	106
Baja Calif. Sur	150	406	51	60	81	146	130	176	112
Campeche	115	1120	48	37	66	92	142	107	338
Chihuahua	86	139	77	224	90	107	143	103	99
Chiapas	122	93	67	16	58	54	113	39	43
Coahuila	86	469	104	164	72	122	148	117	123
Colima	113	303	70	31	67	107	172	126	113
Distrito Federal	68	3	116	132	147	180	273	239	252
Durango	57	169	58	106	67	82	137	100	72
Guerrero	44	57	51	18	78	61	131	85	59
Guanajuato	70	63	77	109	77	92	137	75	68
Hidalgo	69	221	103	81	73	51	117	51	68
Jalisco	83	27	100	103	104	74	170	97	100
México	56	23	129	112	116	67	194	52	83
Michoacán	120	31	75	39	73	64	115	60	50
Morelos	45	32	121	77	85	88	140	98	106
Nayarit	43	34	56	40	74	70	191	61	68
Nuevo León	79	66	114	194	104	149	191	147	168
Oaxaca	23	36	90	24	70	41	117	39	42
Puebla	34	46	81	91	80	71	253	57	62
Querétaro	47	45	120	163	93	97	115	104	107
Quintana Roo	52	41	61	30	83	159	134	305	203
Sinaloa	45	43	72	41	82	110	179	90	77
San Luis Potosí	55	113	93	90	71	84	158	66	73
Sonora	92	265	80	114	86	134	136	100	123
Tabasco	181	544	112	30	73	93	123	62	88
Tamaulipas	169	148	86	164	77	115	152	112	89
Tlaxcala	21	34	88	121	81	40	122	33	57
Veracruz	126	186	122	41	70	68	155	58	65
Yucatán	42	70	55	74	73	118	118	97	75
Zacatecas	63	385	50	30	62	70	121	45	51
México	100	100	100	100	100	100	100	100	100
En Nuevos Pesos	33 503		24 720		20 583		12 795		
Max./min	9	367	3	14	3	5	2	9	8
Coef. variación	0.53	1.38	0.29	0.65	0.21	0.36	0.25	0.58	0.62

Fuente: INEGI.

desarrollados, a alcanzar ciertos estándares de vida e ingresos por medio de políticas federales para estimular la actividad (actividades de baja tecnología, organización económica de las comunidades, artesanías, turismo, protección ambiental, etc.) y a través de proveer de servicios públicos básicos (educación, salud, etc.), para que finalmente, por ejemplo, a mediano y largo plazo, sean capaces de aprovechar las oportunidades del desarrollo moderno, especialmente en el sector que busca bajos costos de mano de obra. En segundo lugar, es necesario promover mejoras al medio ambiente y la calidad del desarrollo económico en las regiones que son actualmente las más desarrolladas pero que claramente no están aprovechando totalmente sus ventajas técnicas y territoriales. Los requerimientos para alcanzar esta mejora del desempeño y las economías estructurales de las regiones más desarrolladas son: mejor administración pública local, privatización de ciertos servicios públicos subdesarrollados que fueron mal administrados en el pasado, mejor difusión tecnológica y, más generalmente, construcción de un ambiente territorial y, especialmente, urbano que soporte y mantenga el desarrollo de la productividad y eficiencia económica de esas regiones. Puede afirmarse, de acuerdo con autores como Pierre Veltz (1996), que el futuro económico de los países emergentes como México dependerá del desarrollo tanto de la capacidad técnica, por ejemplo know-how industrial, como de la capacidad organizacional, que asegure un vínculo confiable y eficiente con los diferentes componentes de la actividad productiva (logística, infraestructura lógica, rápida capacidad de ajuste).

ASPECTOS AMBIENTALES

El desarrollo industrial de México y su patrón territorial están creando serios problemas en cuanto al deterioro del medio ambiente. Estos problemas se dividen esencialmente en tres categorías principales: tierra, agua y aire.

Tierra. En términos generales, no más del 20 por ciento de los desperdicios sólidos de los hogares (73 000 toneladas diarias) y la industria (370 000 toneladas diarias) son tratados. La zona metropolitana del Valle de la Ciudad de México, con una población de 20 millones de habitantes y que produce 30 por ciento del PIB mexicano, y la zona fronteriza son las dos regiones más seriamente afectada por los problemas de contaminación de la tierra por desechos sólidos. En la Ciudad de México los desperdicios domésticos e industriales recolectados son separados por 20 000 trabajadores informales antes de ser depositada en uno de los tres terrenos controlados. Para el total de la zona conurbada sólo hay tres unidades de tratamiento y un incinerador. Una gran parte del desperdicio es arrojado directamente en lotes baldíos, alrededor de la fábricas o en basureros clandestinos. La zona fronteriza adicionalmente recibe gran cantidad de desperdicios de EUA que se deposita a lo largo de los 3 200 km de frontera; la

Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que se encarga del medio ambiente, es incapaz de determinar la cantidad exacta de este desperdicio.

Un plan bilateral México-EUA, el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), debería hacer posible el combate contra los desastrosos efectos ambientales del flujo de desperdicios de la industria maquiladora. El establecimiento en 1994 del Banco Norteamericano de Desarrollo para apoyar la protección ambiental está permitiendo el financiamiento de esquemas públicos y privados para mejorar la calidad ambiental en la zona fronteriza. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han abierto líneas de crédito para proyectos ambientales en México.

El gobierno federal mexicano decidió la creación en 1994 de 16 terrenos para desechos tóxicos, que deberán cubrir una gran proporción de las necesidades del país (estimada en 20 terrenos por la Secretaría de Desarrollo Social).

El tratamiento de aguas residuales, tanto domésticas como industriales, se realiza aún a pequeña escala en México. Se estima que el 80 por ciento de las aguas residuales no son tratadas y que en la mayoría de los casos, los agricultores riegan sus cosechas con aguas residuales que acarrean todo tipo de sustancias dañinas (cromo, cianuro, mercurio, etc.). La mayoría de las grandes ciudades actualmente tienen servicios de drenaje inadecuados a las necesidades de su población. La descarga de aguas residuales industriales presenta casi los mismos problemas, principalmente en las áreas altamente industrializadas de la zona fronteriza: de las casi 2 000 industrias maquiladoras en esta región, más de mil consumen, procesan o producen materiales tóxicos (solventes, aceites, plásticos, ácidos, etc.) que sin tratarse descargan a los canales de agua. Los principales ríos del norte -Río Bravo, Río Grande y Río Colorado- llevan estas sustancias tóxicas al mar, ocasionando serios problemas a los cientos de poblados que viven de los recursos naturales de las costas y el mar. Sin embargo, existen algunas iniciativas transfronterizas diseñadas para remediar la situación: por ejemplo, en 1994 el congreso de EUA aprobó un crédito para la construcción de una planta binacional de purificación para la zona de San Diego-Tijuana.

El problema del agua, que es aún considerable en un país donde cerca del 30 por ciento de la población no tiene agua potable entubada en sus viviendas, tiene ciertas características específicas a México. El primer hecho más importante es que las principales fuentes de abastecimiento están en el sur, mientras que las principales concentraciones de población y actividades se encuentran en el centro y norte. La situación en la Ciudad de México es particularmente seria, dado que el excesivo bombeo de agua del subsuelo ha creado el hundimiento general de la capital del país, construida sobre un antiguo lago. Más aún, el terremoto de 1985 fracturó los conductos del drenaje, que contaminaron el agua del subsuelo. Como resultado, se ha vuelto aún más necesario obtener agua de fuentes cada vez más

distantes. La ampliación de la distancia entre el lugar de bombeo y el lugar de consumo de agua ha incrementado en gran medida los costos de abastecimiento en un momento en el que, siendo el agua vista como un derecho constitucional, su cobro se torna difícil en tanto que es prácticamente imposible para las autoridades cortar el abastecimiento de agua a los usuarios que no pagan sus cuentas. No es por lo tanto sorprendente encontrar que el consumo promedio de agua por habitante en la Ciudad de México es el doble que el de las ciudades europeas (aún cuando una parte de las viviendas de la ciudad no tienen agua corriente). Este es un ejemplo de un efecto social regresivo observado en muchas ciudades de Centro y Sudamérica: los beneficios del agua virtualmente gratis o de facto gratis son para los hogares más solventes y mejor equipados y, debido a que los costos no se cubren, impiden el equipo y el abastecimiento de los hogares más desamparados.

La legislación decretada en 1992 abrió el camino a importantes reformas en la administración del agua, con la creación de organismos en zonas de captación y la posibilidad de contratar en el sector privado la distribución y tratamiento del agua. Contratos de concesión se han establecido ahora en ciudades como Aguascalientes, Naucalpan, Cancún, Puebla y la Ciudad de México. La privatización del sector de aguas parece estar desarrollándose rápidamente y, en los próximos años, debería abarcar la mayoría de las más o menos cincuenta ciudades con poblaciones de más de 200 000 habitantes.

Más aún, en las zonas rurales (estado de Morelos) y áreas portuarias (estado de Veracruz), se ha utilizado un enfoque global que incluye aspectos de desarrollo tanto ambiental como rural. Las acciones políticas de los estados se enfocan a la actividad económica (micro-empresas, uso de biotecnología, capacitación en técnicas comerciales...), la educación y la salud, y la lucha contra la pobreza.

La contaminación del aire ha alcanzado niveles alarmantes en la mayoría de las grandes ciudades y principalmente en la zona urbana de la Ciudad de México. El índice IMECA (Índice Metropolitano de la Calidad del Aire) mide la concentración de contaminantes CO_x , SO_x , NO_x y de ozono. En la zona metropolitana de la Ciudad de México, en 1993, sólo hubieron 31 días en los que este índice fue menor que el índice de máxima concentración admisible determinada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, la Comisión Metropolitana de Prevención y Control de la Contaminación que toma las lecturas de contaminación en la Ciudad de México, afirma que los niveles de contaminación han estado descendiendo desde 1991.

La contaminación del aire en la zona metropolitana de la Ciudad de México, que genera casi el 30 por ciento del PIB nacional, es principalmente atribuible al tráfico automotriz: aproximadamente 30 millones de litros de combustible para motor se consumen diariamente y constituyen 75 por ciento de los contaminantes del aire. Las condiciones naturales agravan la situación, dado que la ciudad está rodeada por montañas y la lluvia y corrientes de aire son escasas.

El gobierno ha tomado medidas para limitar las emisiones, introduciendo un plan de intervención a tres niveles :

Nivel 1: cuando el índice de contaminación se localice entre 2 y 3^{1/2} veces arriba del nivel WHO (World Health Organization) máximo admisible: se suspenden las actividades recreativas al aire libre en las escuelas, hasta 40 por ciento de reducción en actividades industriales y uso restringido de los vehículos oficiales.

Nivel 2: cuando el índice se encuentre entre 3^{1/2} y 4^{1/2} veces mayor que el límite WHO, el *Hoy no circula*, que normalmente obliga a los vehículos particulares a no circular un día de la semana se extiende a dos días, las actividades industriales se reducen hasta en 75 por ciento y todas las actividades culturales se suspenden.

Nivel 3: cuando el índice es más de 4^{1/2} veces más alto que el límite WHO todas las actividades potencialmente contaminantes se suspenden a lo largo de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Los instrumentos de intervención ambiental pueden ser de distinta clase: restricciones legales, incentivos económicos, medidas persuasivas, acuerdos voluntarios (ver OCDE, 1994²³). México, como ha sido observado, principalmente utiliza el primer tipo de medidas: restricciones legales directas. Pero se relacionan con niveles de contaminación registrados y no con los niveles de emisión. La preocupación se centra en la calidad general del aire más que en el origen de las emisiones, mientras que un creciente número de países están estableciendo normas sobre las emisiones permitidas.

Este último tipo de medidas, que está siendo utilizado en ciudades como Atenas, es en el corto plazo la única que puede lidiar eficazmente con situaciones críticas con respecto a los niveles de contaminación. Sin embargo, tiene grandes desventajas ya que esconde enteramente la economía de la conurbanización, sin importar las razones de utilidad económica/emisiones,²⁴ y quizás lo más importante, no promueve la innovación técnica. Restricciones colectivas generales no tienen efecto sobre los patrones de comportamiento individual y no animan a los productores a buscar formas de reducir su nivel de emisiones.

Más aún, es probable que la determinación de las normas de emisión, principalmente en el caso de los vehículos privados, afecten -además de los problemas de aplicación (costo administrativo, corrupción, etc.)- el problema de la exclusión de un gran segmento de la población pobre para quienes el uso de un vehículo es una necesidad económica. La reciente crisis monetaria de México, golpeó fuertemente a los segmentos más pobres de la población y tuvo el efecto directo de reducir el tráfico vehicular en las ciudades.

Sería interesante determinar el costo económico del control de la contaminación pero también, y quizás más importante, el costo del congestionamiento en las ciudades

más grandes de la nación, especialmente en la Ciudad de México (estudios disponibles sobre los costos de aspectos externos negativos relacionados al tráfico vehicular en las ciudades de países industrializados, sugieren que los costos de congestión son mucho mayores que los costos de contaminación). En la siguiente parte de este informe, se verá que las ciudades y regiones más concentradas y más desarrolladas son únicamente un poco más productivas que el resto de México. Las economías globales externas, que proporcionan una fuerte justificación económica a la concentración de pobladores y actividades, son muy sensibles a la calidad de las políticas de administración urbana que hagan posible maximizar las externalidades positivas y reducir las negativas. Estas últimas parecen estar castigando seriamente la economía de las ciudades mexicanas. El congestionamiento y la contaminación deberían prevenirse a través de políticas de uso de suelo e infraestructura o de un sistema de responsabilidades, en lugar de ser afrontadas con medidas específicas una vez que han alcanzado niveles intolerables. En este aspecto es probable que la respuesta al problema de la contaminación del aire, así como de otros daños ambientales, dependerá finalmente de cambios en las políticas públicas locales como un todo, más que en las costosas medidas a corto plazo que actualmente están en práctica.

Más allá de estas medidas sectoriales, el gobierno mexicano ha desarrollado paralelamente un planteamiento horizontal referente al desarrollo sostenible de ciudades pequeñas y medianas. El Programa de 100 Ciudades, está incluido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. El objetivo de este programa es apoyar el crecimiento sostenible de 116 pequeñas y medianas ciudades donde viven 32 millones de mexicanos (más de la mitad de la población urbana en México). Este programa es financiado a través del Ramo XX del Presupuesto Federal. Los recursos se están utilizando para adecuar la tenencia de la tierra para la provisión de servicios en las superficies urbanas.

NOTAS

1. Fuente: Banco Mundial (1994), *World Bank Development Report*.
2. De acuerdo con economistas regionales como Perroux o Williamson, durante la fase de desarrollo industrial las regiones más dinámicas y energéticas guían la economía del país. Esto automáticamente provoca un fuerte aumento de las desigualdades desde el principio. Subsecuentemente, los efectos múltiples de la difusión inter-regional del crecimiento (desplazamiento gradual de la producción hacia las regiones con menores costos de mano de obra, el papel armonizador de los fondos públicos cuya importancia crece con el crecimiento económico, desarrollo de infraestructura de transporte y telecomunicaciones, etc.) llevan a la distribución de producción e ingreso a todo el país, y al final a la reducción de las desigualdades regionales.
3. Este análisis se basa en la clasificación regional desarrollada por Musset (1995).
4. La zona económica "central" incluye además del Distrito Federal, los estados de Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Tlaxcala.
5. Los estados fronterizos del norte, de oeste a este son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
6. Para una descripción de los impactos de las transferencias migratorias en las economías rurales, ver J.E. Taylor *Micro economy-wide models for migration and policy analysis: an application to rural Mexico*, Estudios del Centro de Desarrollo, OECD, 1995.
7. De acuerdo con el INEGI, las superficies urbanas en México son aquellas con 2500 o más habitantes.
8. *Informe Mensual sobre la Economía Mexicana*, Centro de Análisis e Investigación Económica. Año XI, No. 12, marzo 1994.
9. HERNANDEZ, Laos (1990), *Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México*, Investigación Económica, No. 191.

10. Es necesario prestar atención al uso de los datos. El sistema mexicano de estadísticas está muy diversificado, pero con una cobertura desigual a lo largo del país. Es por esta razón que una gran parte de este estudio está relacionado únicamente con sectores productivos modernos (minería, manufactura, comercio y servicios, excluyendo la agricultura, el sector público y el sector informal como un todo). Las conclusiones obtenidas, a pesar de reflejar la realidad global del desarrollo territorial del país, deben ser tratadas con cautela.
11. Las cifras de desempleo por estado, a pesar de estar disponibles, no han sido incluidas debido a que están basadas en conceptos estadísticos muy restringidos, y por lo tanto no se consideraron significativas.
12. El concepto de producción es diferente del de producto (suma de valores agregados) puesto que el valor de producción incluye consumo intermedio.
13. Congruente con el indicador de desigualdades en el PIB per capita presentado anteriormente, como se puede apreciar comparando las cifras de producción por empleado estado por estado con el PIB per capita.
14. Debe ser recordado que esto concierne a la aparente productividad de la mano de obra, ya que es su valor de producción y no el valor añadido lo que se relaciona al empleo asalariado. Pero el análisis de las medias salariales llevaría al mismo resultado.
15. Es difícil, con la información disponible, explicar esta cifra que indica un alto nivel de productividad en el Estado de México en sectores que no son exclusivos de la zona sino que se encuentran en todo México (coeficiente de concentración geográfica: 101). Esto refleja probablemente un sesgo ligado al efecto de "oficinas centrales" (el índice salarial es alto :141) y/o a un efecto de fin de la "línea de producción", que ocasiona que el valor de producción sea mayor a lo que el valor añadido debería ser.
16. Respecto a los nuevos aspectos organizacionales de producción, ver Pierre Veltz, *Globalisation et reinvention du local*, París, Presses Universitaires de France, 1996.
17. V.H. Juan Ramón y L.A. Rivera- Batiz, *Regional growth in Mexico: 1970-93*, FMI Documento de Trabajo No. WP/96/92, Washington, 1996.
18. Ver "*Regional Policy Developments in OECD countries*", OECD/GD(92)167, París, 1992.
19. Las maquiladoras son un sistema de zonas libres permitiendo a las compañías extranjeras, principalmente de EUA, a dedicarse a operaciones manufactureras sin tener que pagar impuestos aduanales en importaciones de componentes y exportaciones de productos terminados.

20. Este cálculo se apoya en dudosas suposiciones, particularmente una homogeneidad geográfica del desempeño sectorial (productividad, impacto del choque económico en los diferentes subsectores): se asumió que las tendencias sectoriales fueron las mismas en todos los estados. Más aún, pone el crecimiento estructural global de México a un nivel menor que el crecimiento real registrado (en un estudio más elaborado esta desventaja podría ser corregida con procedimientos repetitivos como para ajustar, trimestre por trimestre y sector por sector, el valor añadido calculado al valor añadido total registrado para el país. Sin embargo, es probable que el cálculo tienda a subestimar más que a sobrestimar el mecanismo concerniente: el objeto en cuestión es el efecto estructural, por lo tanto no incluyendo los desempeños individuales de los estados, que probablemente fueron mejores en las regiones más desarrolladas.
21. Ver también el estudio de la OCDE "*Territorial development, infrastructure in Mexico: a new public policy for development*".
22. Banco Mundial (1994), *World Development Report*.
23. OCDE, 1994, *Managing the Environment. The Role of Economic Instruments*, París.
24. A pesar de que una medida reciente permite a los vehículos nuevos equipados con convertidor catalítico circular todos los días.

3. POLÍTICAS SECTORIALES CON UN IMPACTO REGIONAL

En México, donde los temas sobre el desarrollo económico nacional se anteponen a aquellos relacionados con el equilibrio inter-regional, y dentro de un contexto de marcadas desigualdades no sólo regionales sino sociales, parece que las medidas globales de política para el desarrollo regional no se han puesto sistemáticamente en operación.

De hecho, la principal política nacional de reajuste regional se encuentra dentro de la política social del gobierno y, particularmente, en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La mayoría de las demás políticas federales con un impacto significativo en el desarrollo regional del país están dirigidas a sectores específicos. Un análisis inicial de las "políticas regionales" de México puede por lo tanto hacerse en referencia a las políticas industriales y sociales (PRONASOL), que aparentemente constituyen la primera fuente de medidas regionales. La siguiente sección considerará las políticas públicas del gobierno federal que no tienen un objetivo explícitamente regional pero que tienen impactos regionales significativos (la función del presupuesto federal de cohesión territorial y políticas de privatización y descentralización).

POLÍTICAS INDUSTRIALES Y TECNOLÓGICAS

Así como no hay una política regional, tampoco existe, en gran medida, una dimensión regional de las políticas para los sectores individuales. Específicamente, no existe un organismo central responsable de la promoción del desarrollo industrial en las regiones subdesarrolladas, ni un sistema de estimulación económica capaz de hacer una distinción entre regiones (subsidios para el empleo o la inversión). De hecho, el vasto sector público industrial (petróleo, petroquímica, minería, puertos, etc.) representó una herramienta importante para el desarrollo industrial regional y pudo haber sido considerado como la base para un mecanismo de política industrial regional. Sin embargo, actualmente, este papel ha sido minimizado por la privatización. Más aún, hasta principios de los años ochenta el gobierno federal había introducido medidas

estrictas para limitar el crecimiento industrial dentro de la Ciudad de México, pero estas políticas parecen haber sido abandonadas.

Sin embargo, la inserción de México al mercado mundial tuvo como fin atraer una mayor entrada de capital de inversión extranjera, esencialmente de Estados Unidos. En los últimos años México ha recibido casi el 40 por ciento de la inversión extranjera de latinoamérica. A pesar de que la crisis monetaria de 1994 y las devaluaciones que conllevó, debilitaron el mercado doméstico, estimularon el desarrollo del sector manufacturero de exportación, principalmente en el norte del país (85 por ciento de las exportaciones mexicanas en 1996 fueron productos manufactureros, de los cuales 85 por ciento tuvieron como destino norteamérica; 45 por ciento de las exportaciones manufactureras mexicanas vienen de las industrias maquiladoras). La inversión extranjera creció continuamente durante 1995 y en 1996, con un incremento cercano a 7 mil millones de dólares en 1995, de los cuales el 65 por ciento provenía de Estados Unidos. Estas cifras explican porqué la inversión extranjera beneficia principalmente a la zona fronteriza. Como se mostró en la sección anterior (ver figura 4 y mapa 16), el empleo en las maquiladoras no fue afectado negativamente por la crisis económica, y a pesar de que esta categoría de empleo creció un poco más rápido en las zonas no fronterizas que en la frontera misma, 90 por ciento de tal empleo se localiza en el norte de México.

Con tan poderosos determinantes de la distribución geográfica de la inversión productiva es fácil ver cómo un tipo convencional de política regional, utilizando incentivos directos para desplazar este capital a regiones internas menos desarrolladas y más distantes del centro de la zona del TLC, tendría en el mejor de los casos todas las posibilidades de ser ineficiente y en el peor de ellos de ser excesivamente costosa. Otro factor importante es que la pequeña variación interestatal de los salarios priva a las regiones menos desarrolladas de lo que pudo haber sido una de sus principales ventajas comparativas. El desarrollo económico del país como un todo, encabezado por las regiones del centro y norte, es probablemente el pre-requisito para el desarrollo económico de las áreas marginadas de México.

Uno de los objetivos del gobierno federal debería ser apoyar la transición, ya iniciada en ciertos sectores, de la industria de mano de obra no calificada, que es básicamente la actual, a la industria con mayor valor agregado. Dicho objetivo podría profundizarse con políticas enfocadas a: i) capacitación y mejora de las habilidades de los trabajadores, y ii) difusión de tecnología.

Capacitación

El nivel tecnológico de la industria mexicana empieza a aumentar. Esto se debe en gran medida a las estrategias de grupos extranjeros que operan en México (ellos representan el 16 por ciento del empleo manufacturero del país, la mitad del cual se encuentra en el sector de maquiladoras) y, más ampliamente, a

la expansión de la industrias exportadoras, que fueron estimuladas por las devaluaciones ligadas a la crisis monetaria de 1994. Por ejemplo, ha habido un cambio en la estructura de las empresas maquiladoras: hasta principios de los años noventa estaban casi exclusivamente involucradas en operaciones de ensamblado de bajo nivel de especialización, mientras que ahora son más avanzadas tecnológicamente y utilizan mano de obra más calificada. La reducción y la eventual reducción de tarifas dentro del TLC debe acelerar la transición de una industria de ensamblado -ingeniería mecánica, textiles, mercancías plásticas- a una industria que abarque todas las operaciones de manufactura, incorporando una mayor tecnología y empleando a trabajadores mejor preparados (como empieza a ser el caso con el acelerado desarrollo de la industria automotriz).

Parecería que el factor de calidad (mencionado anteriormente como "capacidad organizacional") se está convirtiendo en uno de los criterios esenciales de las nuevas condiciones de competencia internacional. Recientes estudios sobre el sector de maquiladoras han demostrado que la proporción de técnicos y trabajadores no manuales está aumentando¹.

Para mejorar las habilidades de los trabajadores mexicanos, principalmente en las zonas donde el empleo industrial es mayor, primero, será necesario poner en marcha reformas generales para corregir ciertas distorsiones que actualmente determinan el comportamiento de las empresas. La Ley Federal del Trabajo, en la actualidad desincentiva la capacitación de los trabajadores: por ejemplo, estipula que las promociones internas deben ser otorgadas de acuerdo al tiempo de servicio. Anteriormente fueron mencionadas las recientes reformas que terminaron con la negociación centralizada de salarios. En México una de las actuales tareas del COPREMOC, el nuevo Consejo para la Productividad y Competitividad (establecido en 1995), es la de reunir a representantes de trabajadores, empresas y sector público para negociar una mejor relación entre los salarios y el desempeño productivo.

Muchos países proporcionan capacitación laboral a través de instituciones públicas. Tales esquemas pueden tener la desventaja de proporcionar habilidades que no van de acuerdo a las demandas de los patrones. En México, el programa PROBECAT introducido en 1984, que ofrece a personas desempleadas capacitación orientada a empresas en establecimientos privados, ha sido recientemente calificado como positivo, particularmente en términos del tiempo de duración del desempleo. En términos generales, gran parte de la capacitación en México es privada. La red de universidades tecnológicas privadas, diseñadas en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, se está expandiendo por todo el país (en particular la red de unas cuarenta universidades privadas derivadas del Instituto Tecnológico de Monterrey). Debido a esto, aún pueden existir algunas dudas sobre los riesgos de desigualdad social y lo inadecuado de un sistema de

capacitación exclusivamente privado que no está acompañado de un programa público significativo de becas de estudio.

Falta mucho por hacer en lo que respecta al desarrollo de políticas de capacitación laboral. Éstas deben estar dirigidas a estimular no sólo la oferta de capacitación sino también la demanda de capacitación de parte de las empresas. No hay razón para pensar que los patrones industriales tengan una alta propensión espontánea para capacitar a sus empleados, debido a que la abundancia de mano de obra y su muy bajo costo, en relación a otros países con un nivel de desarrollo similar o mayor, han sido por largo tiempo las principales ventajas comparativas de las zonas más industrializadas de México.

En Chile, la combinación de incentivos fiscales para los patrones y vales de capacitación para los trabajadores, junto con la "subasta" gubernamental de periodos de aprendizaje en los centros de capacitación públicos y privados, es un ejemplo de una exitosa política en esta área. En México un primer experimento se hizo en 1995 con la introducción de una nueva legislación fiscal que permite la deducción de los costos de capacitación a empleados hasta un techo del 1 por ciento del ingreso de la empresa durante el periodo de capacitación.

Política tecnológica y apoyo a la modernización industrial

La política tecnológica también ha sido marcada recientemente por esfuerzos para mejorar la posición de la industria mexicana y por lo tanto disminuir la brecha entre México y los demás países industrializados. Toda la información disponible sobre la integración de innovación tecnológica al proceso productivo muestra que México se encuentra muy detrás,² siendo el más bajo de todos los países de la OCDE en la introducción de tecnología e investigación. Más aún, en 1993, México fue el país con la menor intervención gubernamental para estimular la Investigación y el Desarrollo (con solo 0.5 por ciento del gasto en I&D financiado por el gobierno, comparado con 14 por ciento en promedio en la OCDE). Es también significativo que el bajo nivel de I&D financiado por el gobierno y las empresas en México se combine con el hecho de que el financiamiento se enfoca esencialmente en investigación pública que no tiene una clara relación con el desempeño productivo. El sistema bancario mexicano es renuente a apoyar proyectos de desarrollo tecnológico, y virtualmente no existe un mercado de capital de riesgo para financiar la innovación.

Sin embargo, en mayo de 1995, el gobierno mexicano lanzó el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), dirigido a la modernización industrial del país. Al mismo tiempo estableció, el Consejo Mexicano para la Productividad y Competitividad (COMEPROC), siendo una de sus tareas el promover el gasto industrial en investigación e innovación. El Primer Informe de Gobierno (1995) expresó la intención del gobierno de desarrollar la investigación e incrementar el número de investigadores,

mejorar la calidad de la infraestructura de investigación, y descentralizar las actividades científicas y tecnológicas. En 1995 se introdujo una nueva legislación que hace deducible de impuestos, la inversión en I&D de las empresas.

CONACYT, la entidad responsable de promover la I&D, ha creado proyectos para incubar pequeñas empresas en parques tecnológicos e industriales desde 1992. Este programa tiene una dimensión regional dado que la mayoría de los proyectos se desarrollan fuera de la zona central de México. Sin embargo, la gran mayoría se localiza en las regiones más desarrolladas, donde se encuentran las más altas concentraciones de investigadores universitarios. Este hecho fue criticado por las Cámaras Mexicanas de Industria y Comercio y CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), que consideraron que el programa estaba demasiado involucrado con las universidades y no suficientemente con la pequeña empresa (la mayoría del financiamiento de CONACYT se distribuye como becas de educación superior). Al mismo tiempo, debe destacarse que se ha dado un nuevo impulso al enfoque regional hacia la tecnología con la creación, a partir de 1994, de nueve centros regionales, cada uno de los cuales representa varios estados. A estos centros se les darán presupuestos (a través de la creación de un fondo de desarrollo regional) que les permita financiar proyectos de investigación que contribuyan al desarrollo regional. Diecisiete de esos programas (principalmente de naturaleza agrícola) han sido aceptados dentro del marco de trabajo del SIMAC (Sistema para el Mar de Cortés) para la región noroeste del país donde el primer centro está actualmente operando. El esquema de centros regionales es una adición útil a las iniciativas del FIDETECH que se enfocan a la investigación precompetitiva. En 1994 se estableció el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial para proporcionar asesoría técnica sobre problemas relacionados con la propiedad intelectual y las patentes industriales.

Sin embargo, persiste el hecho de que aspectos vitales como la mercadotecnia de la tecnología y la disponibilidad de capital de riesgo no se consideran dentro de este nuevo marco de trabajo. NAFIN, un banco nacional de desarrollo, que apoya proyectos de inversión industrial, sólo toma parte, dentro del límite de sus recursos, en proyectos avanzados, una vez más, en las regiones más desarrolladas. Aún falta la puesta en marcha de una verdadera política tecnológica regional.

Turismo

El desarrollo de la industria turística del país también se puede considerar como una herramienta para el desarrollo regional. La infraestructura turística está concentrada en el sur de México, la parte más pobre del país. Se han desarrollado seis grandes centros (Acapulco, Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco), permitiendo a México recibir más de 6 millones de visitantes cada año y generando cerca de 2 millones de empleos. Nuevos proyectos están actualmente

en operación - complejos turísticos en playa, parques de diversiones, apertura de centros arqueológicos - que permitirán a México tomar una mayor ventaja de su enorme potencial turístico, y al mismo tiempo mantener y desarrollar actividades apropiadas para las poblaciones tradicionales que habitan estas zonas (artesanías, restauración de sitios arqueológicos, etc.).

ASPECTOS REGIONALES DE LA POLÍTICA SOCIAL

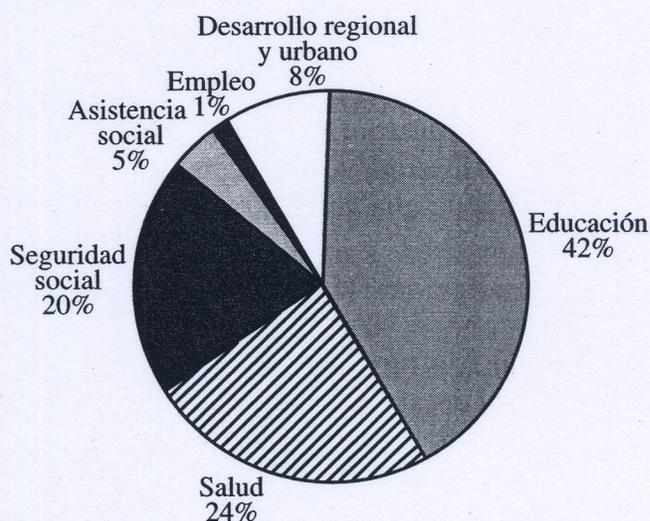
Fuertes gastos en la política social

La importancia del sector social dentro de las prioridades del país se aprecia claramente en las cifras del presupuesto federal. Para 1997, el gasto del gobierno federal en desarrollo social representa 55.8 por ciento del presupuesto programable,³ 9 por ciento del PIB. El presupuesto también prevé una contribución del 12.1 por ciento del gasto programable a las entidades federativas y municipios, gran parte del cual se destina al sector social.

Las principales partidas del gasto del gobierno federal son educación y salud (ver gráfica 6), que juntas representan casi el 70 por ciento del gasto del gobierno federal.

El gasto en desarrollo regional y urbano únicamente representa 4.5 por ciento del presupuesto programable, del cual, la mitad se dirige al programa de alivio a

Gráfica 6. Gasto social del gobierno Federal, 1997



Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1997.

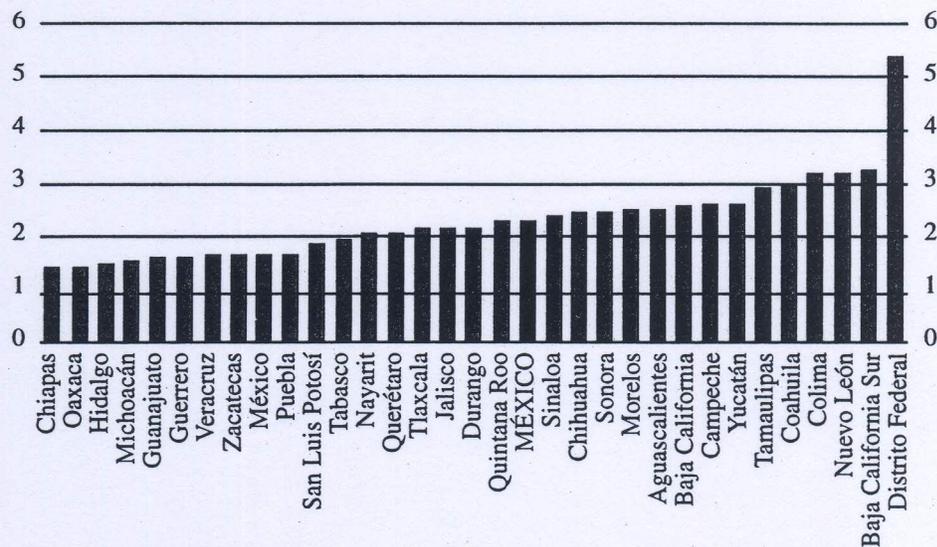
la pobreza. Esta pequeña cifra no se debe estimar con premura ya que las demás categorías de la política social (educación, salud, empleo) tienen un fuerte enfoque regional. Un concepto más amplio se ha utilizado con respecto a la política social regional, incorporando elementos de las políticas para el medio ambiente, infraestructura (abastecimiento de agua potable, alcantarillado), vivienda, aspectos rurales y apoyo alimenticio.

Grandes desigualdades en educación y salud

La información contenida en la gráfica 7 revela grandes desigualdades interestatales en los niveles de personal médico y docente. Los resultados de un censo⁴ del INEGI, muestran claramente que los estados de Chiapas y Oaxaca, que son los más pobres en términos del PIB per cápita, son también los que ocupan menos personal. En contraste, los estados fronterizos de Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Baja California, que son los más ricos y que se benefician económicamente de la actividad transfronteriza, tienen el mayor nivel de personal médico y docente.

Tales desigualdades toman mucho tiempo en desaparecer debido al desproporcionado ingreso fiscal de los estados y la escasez de los recursos presupuestales, que imposibilita el gasto en infraestructura de alto costo como escuelas y centros de salud. Gastos de esta naturaleza, por sí mismos, contribuirían muy poco al desarrollo de la región y del país como un todo. Para ser efectivas y

Gráfica 7. Educación y Salud
Proporción de trabajadores en educación y salud / total de la población, 1990



Fuente: S. Levy y E. Dávila, Empleo rural y combate a la pobreza; e INEGI.

profundizar en un desarrollo endógeno, dichas medidas deben ser integradas a una estrategia territorial global que involucre activamente a todos los agentes económicos. Más aún, el gobierno mexicano se ha movido en esta dirección, a través de la desconcentración del presupuesto federal (y alentando fuertemente a los estados a hacer lo mismo con los municipios) y reestructurando varias actividades relacionadas con el desarrollo regional y urbano y el alivio a la pobreza.

Las respuestas: desconcentración de las políticas sociales y programas específicos

Desconcentración de políticas de desarrollo social

En promedio, más de un tercio del presupuesto federal está desconcentrado. Con respecto al desarrollo social, los sectores más desconcentrados son educación (63 por ciento) y alivio a la pobreza (65 por ciento). Por otro lado, el presupuesto de salud está desconcentrado únicamente en 17 por ciento, siendo este porcentaje destinado a cubrir una población de 37 millones de personas. La desconcentración hace posible equiparar más de cerca la administración del presupuesto a intereses territoriales, pero en México está teniendo un efecto limitado ya que diferentes niveles de competencia están involucrados. Por ejemplo, cualquier petición para un cambio en los presupuestos desconcentrados requiere la intervención del gobierno federal. Las peticiones de cambio provienen ya sea de los estados (que también retransmiten las peticiones de los municipios) o de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), que están más cerca de los interesados. El gobierno federal se ocupa de ellas sobre una base estrictamente individual y no relacionada a una estrategia global.

Programas específicos de desarrollo

a) Historia del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Los programas específicos que originalmente formaban el PRONASOL eran el principal componente de la política seguida por el presidente Salinas bajo el Plan Nacional de Desarrollo (1989-94). En respuesta a situaciones específicas, se llevaron a cabo actividades bajo esquemas locales con el principal propósito de llegar a las poblaciones marginadas y más afectadas por el retiro de subsidios del estado interesado. El PRONASOL favoreció a 9 millones de personas en 11 estados diferentes y 375 centros urbanos entre 1989 y 1992. Cada proyecto de desarrollo tenía tres componentes: apoyo a la agricultura, administración de los recursos naturales y mejora de las condiciones de vida (ver tabla 9).

b) Reforma de los objetivos

Manteniendo el principio de programas específicos, el gobierno mexicano emprendió una revisión de sus objetivos e instrumentos. La reforma, estipulada en

Cuadro 9. Principales proyectos y resultados del PRONASOL

Programa	Objetivo	Resultados
a) Bienestar social		
IMSS - Solidaridad	Instalaciones de salud	1989-93: 1 200 unidades médicas y 4 hospitales para 5 millones de personas.
Infraestructura	Instalaciones educativas	1989-93: Construcción o mejora de 70 000 espacios educativos para 2.9 millones de niños
Escuela Digna	Mantenimiento de escuelas	1990-93: Construcción o mejora de 100 000 escuelas para 7.2 millones de niños
Abastecimiento de agua potable y alcantarillado	Construcción de redes	1989-93: Construcción o mejora de 11 151 redes sirviendo a 5.4 millones de personas
Abastecimiento de alimentos	Apertura de tiendas de alimentos, tiendas de productos lácteos y supercocinas populares	1989-92: Subsidios de capital proporcionados a 10 193 tiendas, apertura de 3 374 tiendas (con Empresas en Solidaridad)
Electrificación	Conexión de viviendas e instalaciones públicas	1989-93: 14 900 comunidades (10 560 rurales) electrificadas
Mujeres en Solidaridad	Participación, capacitación y desarrollo de mujeres en la comunidad	1989-93: 2 383 proyectos de producción, 3 191 relacionados con el bienestar, benefician a 131 809 mujeres
b) Solidaridad para la producción agrícola		
Fondo de Solidaridad para la producción	Préstamos a agricultores con bajas cosechas o afectados por desastres naturales	1990-93: Ayudó a 1 millón de granjeros
Empresas en Solidaridad	Creación de un fondo nacional para apoyar a las empresas. Financia empresas económicamente viables o útiles en comunidades marginadas	1992-93: Ayudó a 9 200 empresas. Creó 42 000 empleos
Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de Comunidades indígenas	Apoyo a proyectos productivos de asociaciones indígenas	1990-93: Se establecieron 133 fondos, ayudando al 80% de la población indígena. Creó 1 millón de empleos (predominantemente temporales)
Pesca en costas y acuicultura	Ayuda para la creación de empresas	1992-93: Creación de 69 empresas relacionadas a la acuicultura y 38 de pesca en costas
Programa de Apoyo a Productores de Café	Apoyo financiero y técnico para pequeños productores de café	1989-93: Ayuda a 200 000 cultivadores
Apoyo a silvicultores	Apoyo a productores forestales afectados por la deforestación y reforestación	1990-93: Ayuda a asociaciones de trabajadores forestales, 163 viveros, 36 millones de semillas plantadas en 22 000 hectáreas

Cuadro 9. Principales proyectos y resultados del PRONASOL (cont)

Programa	Objetivo	Resultados
b) Solidaridad para la producción agrícola (cont.)		
Ecología Productiva y Solidaridad a la silvicultura	Apoyo a proyectos de restablecimiento y protección ambiental	1992-93: Proyectos de ecología productiva en 14 estados, proyectos de protección de la mariposa Monarca, bosques, fauna, reciclaje de desperdicios 1 millón de árboles plantados
Infraestructura para apoyar la producción	Hacer disponibles fondos de bajo interés para incrementar la productividad agrícola a través de bancos de desarrollo	1989-91: 300 000 agricultores marginados ayudados
Acumulación de ahorro en Solidaridad	Administrar pagos de deudas del fondo de Solidaridad para la producción.	1992-93: establecimiento de 29 alijos
Solidaridad con trabajadores agrícolas	Administración comunal Apoyo financiero y técnico para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores migratorios.	1990-93: 263 000 trabajadores migratorios fueron ayudados
c) Solidaridad para el desarrollo rural		
Fondos Municipales de Solidaridad	Asistencia a los municipios marginados para inversión en infraestructura	1992-93: 2 333 municipios se beneficiaron de este programa
Programa de Construcción de carreteras	Mantenimiento y construcción de carreteras en zonas rurales	1989-93: se construyeron o rehabilitaron 184 500 km de carreteras
Programas de Desarrollo Regional	Mejorar las condiciones de vida, productividad e infraestructura en las regiones más pobres	Se lanzaron 17 programas en 12 estados alcanzando a 10 millones de personas

Fuente: OCDE (1994), Solidaridad en las regiones rurales de México, septiembre. (Documento No. C/RUR(94)18).

el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consistió en concentrar el programa de desarrollo urbano y rural al objetivo central de alivio a la pobreza. En 1993, un cuarto de la población mexicana (22 millones de personas) vivían en condiciones de pobreza extrema (con ingresos menores a un salario mínimo de 40 horas por semana). De éstas, 63 por ciento vivían en zonas rurales y 37 por ciento en zonas urbanas. Existen 91 regiones (de 208 que componen el territorio nacional) donde la pobreza está concentrada, de las cuales 18 son críticas y en la mitad de ellas existe pobreza extrema (poblaciones indígenas y campesinos) - ver tabla 10 y figura 8.

Estrategia integral para las regiones menos desarrolladas. A partir de 1995 la Secretaría de Desarrollo Social ha formulado una estrategia (Estrategia

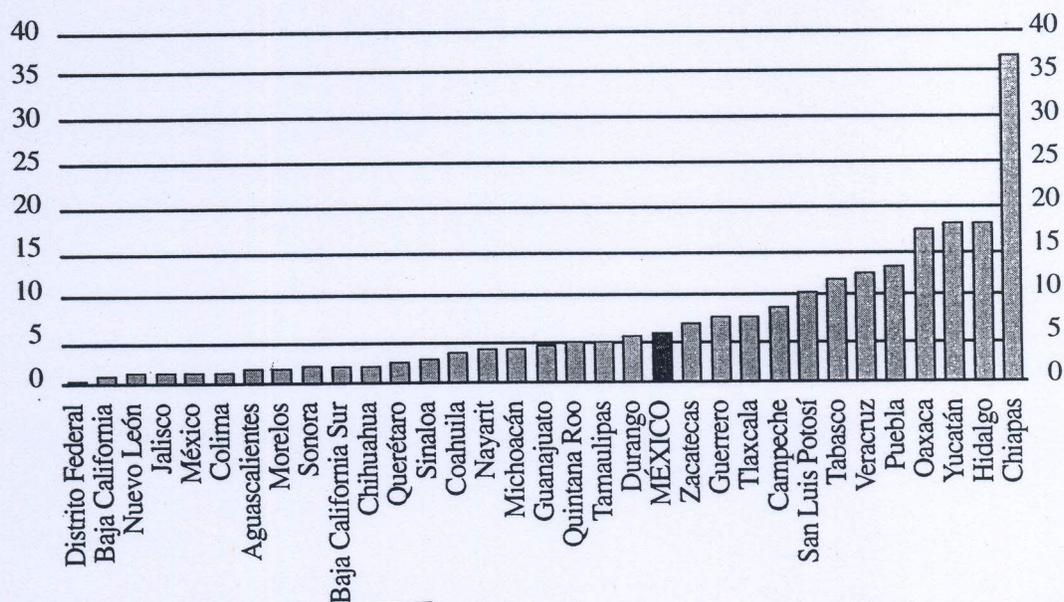
Cuadro 10. Las 91 regiones menos desarrolladas

Estados	Regiones	Estados	Regiones
Aguascalientes	Norte	Nayarit	Sierra del Nayar*
Baja California	Valle de San Quintín	Nuevo León	Desértica
Baja California Sur	Norte	Oaxaca	Istmo*
	Sur		Mixteca*
Campeche	Maya		Costa Chatina*
	X'Pujil		Mazateca-Papaloapam*
	Sur		Sierra Juárez*
Coahuila	Centro-Desierto	Puebla	Sierra Norte*
	La Laguna		Sierra Negra-Zongolica*
	Sureste		Mixteca*
	Frontera	Querétaro	Sierra Gorda*
Colima	Indígena	Quintana Roo	Maya
Chiapas	Selva*	San Luis Potosí	Altiplano
	Norte*		Huasteca*
	Altos*		San Luis
	Franja Fronteriza		Media
	Sierra*		Sierra Gorda*
	Las Cañadas*	Sinaloa	Serrana
Chihuahua	Tarahumara*	Sonora	Sierra de Alamos
	Del Desierto		Valle del Mayo
	De la Llanura		Sierra Central
Durango	Semidesierto		Bacum-Guaymas
	Las Quebradas*	Tabasco	Frontera Sur
	Indígena Sur		Chontalpa-Costa
	Indígena Norte		Centro-Sierra
Guanajuato	Sierra Gorda*	Tamaulipas	Centro
	Zona Norte		Suroeste
	Zona Suroeste		Cañera
Guerrero	Costa Grande		Noreste I
	Tierra Caliente		Noreste II
	Filo Mayor*	Tlaxcala	Norte
	La Montaña*		Micro-región Sur
	Costa Chica		Micro-región Centro
Hidalgo	Sierra Gorda*	Veracruz	Huasteca*
	Valle del Mezquital		Sierra Negra-Zongolica*
	Huasteca*		Sierra de Sotapan*
	Otomí-Tepehua*		Valle de Uxpanapa*
Jalisco	Sierra Norte	Yucatán	Micro-región 01
	Costa		Micro-región 02
	Sierra de Tapalpa		Micro-región 03
	Sierra de Manantlán		Micro-región 04
	Sierra de las Bufas		Micro-región 05
México	Norte		Micro-región 06
	Sur*		Micro-región 07
Michoacán	Tierra Caliente		Micro-región 08
	Costa		Micro-región 09
	Meseta Purépecha*	Zacatecas	Semidesierto
Morelos	Norte-Oriente		
	Suroriental		
	Surponiente		

* las 25 regiones que tienen el menor nivel de desarrollo. Las regiones de la Huasteca, Sierra Gorda y Sierra Negra-Zongolica se encuentran en más de un estado.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

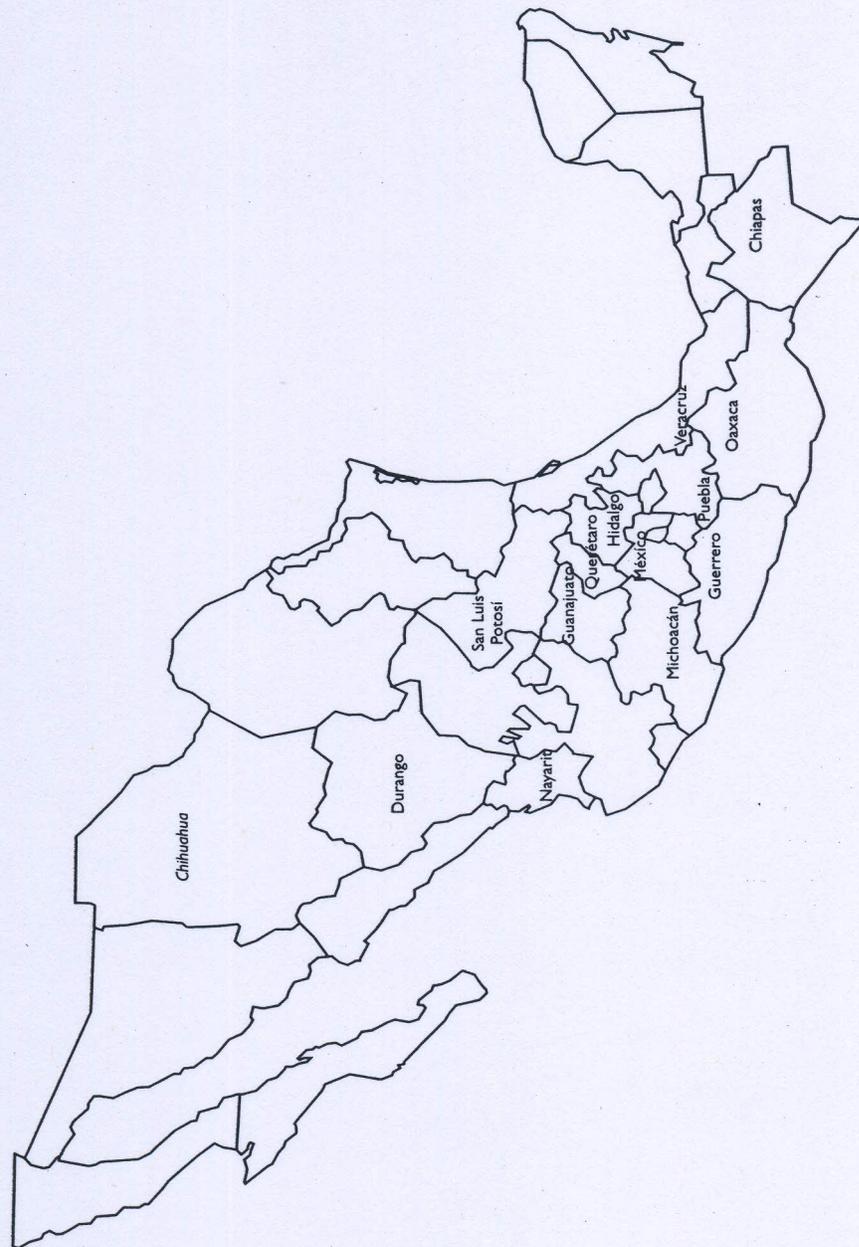
Gráfica 8. Proporción de la población viviendo en la pobreza extrema
Menos de un salario mínimo



Fuente: S. Levy y E. Dávila, *Empleo rural y combate a la pobreza*.

Integral para las Regiones Prioritarias). Esta estrategia consiste, primero, en la identificación de esas regiones, compuestas de municipios donde los índices de marginación⁵ son más severos; segundo, la realización de programas prioritarios en esas áreas para la construcción y mejora de los servicios básicos, infraestructura para salud, educación, empleo, vivienda y nutrición. Estas regiones se encuentran en los 31 estados del país, cubriendo 58 por ciento del total de municipios, y 30 por ciento de la población nacional. En estas regiones se encuentran 24.8 millones de personas, y 90 053 poblados, de los que 81 095 tienen menos de 500 habitantes.⁶ La estructura por edades muestra una población muy joven, es decir, más del 43 por ciento son menores de 15 años de edad⁷. Más de la mitad de la población de esas regiones se localiza en municipios con un bajo o muy bajo nivel de desarrollo. Sesenta por ciento de la población no recibe ningún ingreso, y únicamente el 20 por ciento recibe más de un salario mínimo⁸. Además, en esas regiones se encuentra el 51 por ciento de la población analfabeta nacional y sólo el 12 por ciento de la población ha terminado la educación primaria. Respecto a las condiciones de vivienda, los datos muestran que 44 por ciento de los residentes en estas regiones no tienen drenaje o baños adentro de las casas, 30 por ciento no tienen electricidad y 42 por ciento no tienen agua corriente.

Mapa 17. Las 25 regiones menos desarrolladas



Fuente: INEGI.

De estas 91 regiones identificadas, las 25 que tienen los peores niveles de desarrollo se componen de 688 municipios en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Chihuahua, Durango, México, Michoacán y Nayarit (ver mapa 17).

La estrategia para alcanzar el desarrollo regional en esas áreas consiste en una serie de acciones que consideran: integración, responsabilidad compartida, descentralización y visión a largo plazo para eliminar las causas estructurales de la pobreza. Las acciones se concentran en mejorar las condiciones de nutrición y educación, distribución y abastecimiento de productos básicos, empleos temporales e infraestructura social básica.

Los cambios introducidos a partir de 1995 se concentran en programas que tienen un impacto directo e inmediato sobre las condiciones de vida de los más desfavorecidos (agua, drenaje y electricidad) y en dar mayor importancia a la nutrición de las comunidades indígenas, especialmente a las personas con mayor riesgo, niños, mujeres embarazadas y ancianos.

En 1995, en promedio, 50 por ciento del total de los recursos del programa se destinaron a los estados y municipios, a partir de 1996 este porcentaje se ha incrementado a 65 por ciento. En 1995, del total de los recursos del programa, un tercio se destinó a los estados con altos niveles de pobreza y un quinto a las poblaciones indígenas. En 1996, más del 38 por ciento de los recursos totales del programa se destinaron a los estados con altos niveles de pobreza y más del 20 por ciento a las poblaciones indígenas.

En 1996, se presentaron 70 000 proyectos de los cuales 7 800 eran para la construcción, extensión o reparación de sistemas de abastecimiento de agua potable, 4 610 para la construcción de sistemas de alcantarillado, 3 943 proyectos de electrificación y 7 675 proyectos de urbanización en zonas marginadas.

Programa de Alimentación, Salud y Educación: Los grandes rezagos en alimentación, salud y educación se encuentran en nueve regiones del país. En estas regiones las condiciones son tan severas que requieren de una atención específica. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) será puesto en marcha en el segundo trimestre de 1997 y comprende las siguientes acciones:

- transferencias de fondos para apoyar el consumo familiar de alimentos;
- cobertura básica de salud, y
- becas para promover la asistencia a la escuela.

En su etapa inicial, el programa cubrirá las nueve regiones más pobres localizadas en 12 estados.⁹ En su primera etapa y para fines de 1997 habrá ayudado a 400 mil de las familias más pobres. El presupuesto total para la primera etapa del programa es de 1 350 millones de pesos (aproximadamente 158 millones de dólares). La puesta en marcha se hará conjuntamente entre la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Desarrollo Social (ver

Cuadro 11. Programas de alimentación, salud y educación

Institución	Acciones	% del Presupuesto
Secretaría de Desarrollo Social	Transferencias monetarias mensuales	38.5
Secretaría de Salud	Cobertura básica de salud	28.2
Secretaría de Educación Pública	Becas de educación	33.3
Total		100

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1997.

Cuadro 12. Abastecimiento, subsidios y distribución de productos básicos

El gasto total incluye gastos corrientes y de inversión de los organismos
Miles de dólares

Organismo	Actividad	Gastos totales	
		1995	1996
DICONSA	Abastecimiento de productos básicos	78 451	79 868
LICONSA	Abastecimiento de leche	194 506	169 918
FIDELIST	Abastecimiento de tortillas	111 154	182 204
INI	Asistencia a niños	96 696	93 372

Fuente: SHCP

cuadro 11). Este programa representa uno de los cambios más importantes en los tipos de apoyos proporcionados por el gobierno y operará con subsidios dirigidos a las familias más pobres del país. Se espera que con una política de subsidios focalizada, un esquema de operaciones descentralizado y la participación comunitaria, la ayuda gubernamental será más eficazmente distribuida entre la población más necesitada del país.

Abastecimiento, subsidios y distribución de productos básicos. Para aquellas regiones menos desarrolladas donde el PROGRESA no estará operando en su etapa inicial, los actuales programas de abastecimiento, subsidios y distribución de productos básicos continuarán. Este tipo de apoyo asegura la cobertura de alimentos básicos a las familias de ingresos más bajos. Los programas son los siguientes (ver cuadro 12): la comercialización de maíz y harina de maíz (por DICONSA); abastecimiento de leche a niños menores de 12 años (por LICONSA); suministro de tortillas a familias con ingresos menores a dos salarios mínimos (por FIDELIST)¹⁰ y la operación albergue para niños indígenas (INI). Hasta 1995, la ayuda proporcionada a través de los programas de abastecimiento y subsidios operaba como un esquema de distribución, caracterizado por una política de subsidios generalizados, principalmente aplicada

en zonas urbanas. Desde entonces, estos organismos han reorientado sus actividades para beneficiar a un mayor número de poblaciones rurales que tienen los más severos niveles de desnutrición y desarrollo.

c) Mejora de los convenios de participación

En el contexto de descentralización y desconcentración de grandes segmentos de las políticas federales de México en materia de salud, educación y alivio a la pobreza, existen actualmente un creciente número de mecanismos para la identificación, selección y financiamiento de proyectos. Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) son corporaciones en donde los diferentes niveles del gobierno cooperan en el financiamiento de la inversión pública.

Una creciente proporción de la inversión pública pasa a través del Presupuesto de Desarrollo Regional, que es financiado por subvenciones específicas del gobierno federal y sus contrapartes en los estados y municipios. La responsabilidad de la ejecución del proyecto reside generalmente en los estados.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) son comités de planeación integrados por organismos federales y estatales, y frecuentemente por representantes de los municipios y del sector privado, para el estudio y coordinación de programas de inversión. Este tipo de organización también se encuentra en algunos estados al nivel de grandes municipios (COPLADEM y COPLAMUN).

En relación con las ciudades, el Programa de Desarrollo Urbano 1990-94 ha creado comisiones de desarrollo para coordinar las acciones de los diferentes niveles del gobierno así como de organismos privados y comunidades.

d) Reforma de instrumentos

Los instrumentos de asistencia están actualmente organizados de acuerdo a los diferentes niveles gubernamentales. El presente programa está construido alrededor de cinco fondos cuya administración requiere de una vasta coordinación

- *Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo* (con un tercio de los recursos del programa de alivio a la pobreza). Participan el gobierno federal, los estados y municipios en la realización de obras públicas para el desarrollo de los estados, programas sociales especiales, programas de empleo temporal y otros que tengan influencia en la creación de empleos. Este fondo también incluye la asistencia a grupos sociales específicos, como comunidades indígenas, agricultores, maestros jubilados y jóvenes.
- *Fondo de Desarrollo Social Municipal*, (FDSM). Este fondo financia operaciones tales como la rehabilitación o construcción de caminos rurales y el mantenimiento de centros médicos rurales. A partir de 1996,

Cuadro 13. Fondo de Desarrollo Social Municipal
Distribución de los recursos federales a los estados

	Millones de pesos		Por Ciento	
Aguascalientes	91.0	108.5	1.27	1.32
Baja California	81.4	127.3	1.14	1.55
Baja California Sur	76.7	92.9	1.07	1.13
Campeche	158	129.1	2.21	1.57
Chiapas	569.5	588.7	7.96	7.16
Chihuahua	161.8	208.9	2.26	2.54
Coahuila	107.2	164.5	1.50	2.00
Colima	79.7	98.7	1.11	1.20
Durango	199.2	201.5	2.79	2.45
Guanajuato	300.7	402.1	4.21	4.89
Guerrero	377.8	436.6	5.28	5.31
Hidalgo	302.2	306.9	4.23	3.73
Jalisco	251.8	328.0	3.52	3.99
México	366.6	541.9	5.13	6.59
Michoacán	318.4	412.8	4.45	5.02
Morelos	126.6	140.6	1.77	1.71
Nayarit	150.6	133.2	2.11	1.62
Nuevo León	110.4	177.6	1.54	2.16
Oaxaca	526.3	545.2	7.36	6.63
Puebla	418.7	508.2	5.86	6.18
Querétaro	196.3	156.2	2.75	1.90
Quintana Roo	134.4	119.2	1.88	1.45
San Luis Potosí	274.6	298.5	3.84	3.63
Sinaloa	170.5	200.6	2.38	2.44
Sonora	101.6	148.5	1.42	1.81
Tabasco	216.4	222.8	3.03	2.71
Tamaulipas	148.9	206.4	2.08	2.51
Tlaxcala	153.0	134.0	2.14	1.63
Veracruz	525.1	666.3	7.34	8.10
Yucatán	209.3	197.3	2.93	2.40
Zacatecas	245.5	219.5	3.43	2.67
Presupuesto Federal Total	7 150.0	8 222.5	100.00	100.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 1995-96

los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que forman parte del Ramo XXVI del presupuesto federal son distribuidos a los estados y municipios a través de una fórmula diseñada para repartir estos recursos más eficiente y equitativamente. El gobierno federal aplica esta fórmula tomando en consideración los índices de pobreza nacionales y estatales. El diseño de este esquema de repartición fue posible gracias a la colaboración de instituciones especializadas y de investigación

académica, así como de funcionarios públicos. La distribución de los recursos es llevada a cabo en dos pasos. Primero, un criterio de igualdad se aplica para asegurar que todos los estados reciban por lo menos el 1 por ciento de los recursos del FDSM. Segundo, la repartición se complementa de acuerdo a los niveles de pobreza analizados. Esta metodología se basa en el Índice Global de Pobreza, que considera las siguientes variables: ingreso por familia, promedio de rezago escolar, superficie de vivienda, acceso a la electricidad y al alcantarillado. Este procedimiento se ha hecho posible para aumentar los recursos proporcionados a aquellos estados con el mayor número de habitantes que viven en la pobreza (ver cuadro 13). Los gobiernos de los estados están obligados a aplicar una fórmula similar para la distribución de los recursos a los municipios. La metodología ha sufrido un proceso de mejora continua. Para 1997, la base de datos para los cálculos se tomó del Censo Nacional de Población de 1990, pero para 1998 se espera que el proceso de distribución se lleve a cabo con información actualizada del Censo de 1995. Hacia 1996, los municipios menos desarrollados recibieron 230.6 pesos per cápita, contra un promedio de 32.5 pesos per cápita para los más desarrollados. Hacia 1997, la repartición de los recursos del FDSM continuó favoreciendo a los municipios más pobres, proporcionando 246.5 pesos per cápita, que es 156 por ciento mayor al promedio nacional.

- *Fondos Regionales Indígenas*. Este instrumento promueve y financia el desarrollo de infraestructura social en regiones donde la población indígena está concentrada. En 1997, cerca de 177 mil indígenas se habían beneficiado de 1 948 proyectos apoyados por este programa en 23 estados del país.
- *Fondo de Apoyo a Grupos Sociales Específicos*. El Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) promueve la participación social y la toma de decisiones colectiva en la política pública para el desarrollo social. Al mismo tiempo, este instituto proporciona apoyo, en coordinación con NGO, a grupos sociales específicos como jóvenes, mujeres y ancianos.
- *Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES)*. El propósito de este fondo es el de contribuir a los esfuerzos de productores organizados en la realización de proyectos productivos con el fin de generar empleo e ingresos que ayuden a mejorar el nivel de vida en sus regiones. Con estos objetivos, el fondo proporciona asistencia técnica y financiera, varios tipos de capacitación y orientación en programas de comercialización. Los diferentes programas del Fondo varían desde apoyo financiero y garantías hasta capacitación, empleo productivo y temporal e instrumentos de ahorro, entre otros. La importancia de este fondo reside en el hecho de que

los grupos a los que presta ayuda son aquellos que tienen dificultades de acceso a créditos y recursos de inversión para desarrollar sus proyectos, que generalmente son pequeños y por lo tanto no son atractivos para los bancos comerciales y otras instituciones financieras. La asistencia consiste en proveer a la empresa con capital de riesgo hasta por el 35 por ciento de la inversión inicial total. También es importante, la constitución de fondos de financiamiento y fondos de garantía que ayuden a otros grupos a tener acceso a créditos gubernamentales y de bancos de desarrollo para proyectos más ambiciosos. Entre 1995 y 1996, se dio apoyo a 2 495 pequeñas empresas con estos fondos. De éstas, 31 por ciento fueron dotadas de capital de riesgo y el resto recibió crédito de los Fondos de Financiamiento y Garantía. Debido a la existencia de estos proyectos o empresas sociales, 23 234 empleos productivos y permanentes fueron creados en ese periodo.

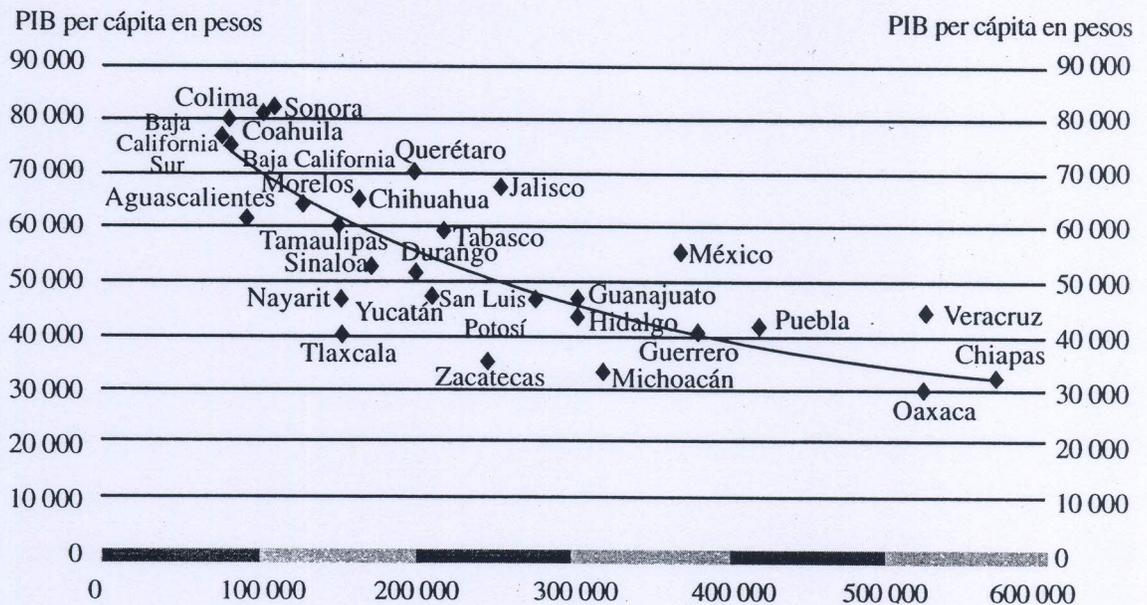
Después de la crisis económica de 1994-95 y el alto nivel de desempleo resultante, se instrumentó un programa urgente de empleo temporal. La mecánica del programa estaba ligada a los siguientes objetivos: canalizar los recursos a la población más necesitada, donde los efectos de la crisis habían sido más severos, la construcción de infraestructura básica y fácil de realizar (por ejemplo, caminos rurales) y el fortalecimiento del esquema de descentralización. El programa estaba especialmente enfocado a las regiones más pobres del país e incluye el pago del 90 por ciento del valor de un salario mínimo por día de trabajo. Esto fue realizado con la intención de ayudar a la población incapaz de emplearse con un salario mínimo completo durante periodos de desempleo temporal o estacional. En 1995, se crearon 550 mil empleos temporales con un presupuesto de 1 281 millones de pesos. El éxito del programa motivó al gobierno a renovarlo en 1996 y 1997. En 1996, se crearon 673 mil empleos temporales, y en 1997 la meta es de 1 millón de empleos temporales con un presupuesto total de 2 150 millones de pesos.

¿Puede la política social convertirse en una política regional ?

Los programas específicos comprendidos en el presupuesto bajo el encabezado Desarrollo Regional y Urbano (que incluyen Alivio a la Pobreza, el Programa de 100 Ciudades y los programas de agua potable y vivienda) están ciertamente teniendo un fuerte impacto en sus objetivos, pero no constituyen una política regional. Representan menos del 4.5 por ciento del presupuesto programable (menos de 1 por ciento del PIB), y por lo tanto no ofrecen ningún incentivo regional. Los recursos del programa de alivio a la pobreza son parcial o incluso totalmente descentralizados (en algunos casos los municipios son libres de asignar los recursos a fines específicos dentro de los presupuestos descentralizados). La asignación a los estados es determinada por la Federación

según una clave que toma en consideración los presupuestos promedio de las familias y las necesidades básicas a nivel municipal y estatal. En términos generales, esta clave sigue una curva lógica: los estados más pobres reciben más dinero (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Relación entre las cantidades distribuidas al alivio a la pobreza y PIB por habitante



(El Distrito Federal, Campeche, Quintana Roo y Nuevo León no se incluyeron)

Fuente: INEGI.

Los programas específicos no se proponen resolver desigualdades entre estados ni entre regiones dentro de los estados. Estos no cambian los grandes desequilibrios en la prestación de educación, salud y empleo, ni tampoco resuelven los efectos de las crisis macroeconómicas, es decir, la disminución de los niveles de vida. Algunas cifras son relevantes: en términos reales durante el periodo 1982-1993, el salario mínimo cayó en 52.5 por ciento, el salario contractual en 43.28 por ciento, y el pago en la industria manufacturera en 40.63 por ciento, en la industria maquiladora en 24.2 por ciento y en el sector informal (industrias constructoras) en 55.3 por ciento.

Con un insuficiente crecimiento del PIB per cápita (0.6 por ciento al año durante el periodo 1985-94), ¿tienen la Federación y los estados realmente los

medios para crear una política social regional y, por lo tanto, pueden ayudar a la creación de oportunidades iguales para todo el territorio ?

Cierto número de hechos muestran que existe potencial para cambiar hacia una genuina política regional. A nivel superior, el gobierno federal puede activar acciones complementarias entre los diferentes sectores sociales estableciendo un gabinete de desarrollo social con amplios poderes de coordinación. En los estados, se están estableciendo estrategias de desarrollo y se está haciendo posible la identificación de prioridades en cada parte del territorio así como de los medios necesarios para su realización. A nivel inferior, los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADES) están tratando de negociar los ajustes necesarios con los estados y el gobierno federal.

Sin embargo, varios factores restringen el alcance de estas iniciativas. Primero, el estado inicial de la desconcentración presupuestal no permite la posibilidad de hacer elecciones diferentes a la hechas en las secretarías de estado, a excepción de los pocos casos en donde más de un nivel de toma de decisiones está involucrado, una engorrosa operación que no puede ser aplicada sistemáticamente. Una mayor desconcentración requeriría que el gobierno mexicano mejorara la coordinación entre oficinas federales y entre la federación y los gobiernos locales.

El segundo factor importante que obstaculiza el establecimiento de una política regional es la falta de personal en los diferentes niveles del gobierno para determinar y transmitir las decisiones de la población, formalizar estrategias incorporando varias dimensiones de desarrollo, establecer prioridades y analizar el desempeño de los proyectos y evaluarlos. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), ha enfatizado la necesidad de la capacitación para permitir a las autoridades locales hacer elecciones de inversión.

NOTAS

1. Ver David Turnham y otros, OCDE, 1995.
2. Ver OCDE (1996). *Ciencia, Tecnología e Industria, Perspectivas*, París.
3. El total del presupuesto federal se compone de presupuesto programable y no programable. El primero comprende el presupuesto del gobierno federal y de las paraestatales. El segundo, las transferencias a las entidades federativas y los municipios, pago de la deuda y remanente de recursos de años anteriores.
4. Los datos de 1990 son, por lo tanto, completamente viejos. Ellos proporcionan una interesante imagen de las desigualdades en los estados en un momento en el que las restricciones presupuestales eran menos severas de lo que son actualmente.
5. El “*índice de marginación*” elaborado por el Consejo Nacional de Población considera nueve indicadores sociales y económicos y mide el porcentaje del total de la población que carece de bienes y servicios básicos. Estos nueve indicadores son:
 - 1) Porcentaje de personas analfabetas.
 - 2) Porcentaje de la población mayor de 15 años que no ha terminado la educación primaria.
 - 3) Porcentaje de la población en viviendas que carecen de drenaje y baños.
 - 4) Porcentaje de la población en viviendas sin electricidad.
 - 5) Porcentaje de la población en viviendas sin agua corriente en el interior.
 - 6) Porcentaje de viviendas con hacinamiento.
 - 7) Porcentaje de la población en viviendas con piso de tierra.
 - 8) Porcentaje de poblaciones en asentamientos con menos de 5000 habitantes.
 - 9) Porcentaje de la población empleada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

Estos indicadores fueron tomados de: Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990. Primer informe técnico del proyecto "Desigualdad regional y marginación municipal en México", México, CONAPO, 1993.

6. Los datos para la población fueron tomados de: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995. otros indicadores corresponden a INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.
7. El promedio nacional es de 35.5 por ciento.
8. El salario mínimo actual es de 3.05 dólares.
9. Oaxaca, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero y Chiapas.
10. DICONSA: Distribuidora e Impulsora Conasupo, S.A., LICONSA: Leche Industrializada Conasupo, S.A., y FIDELIST: Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla.

4. IMPACTO REGIONAL DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Paralelamente a las políticas sectoriales para el desarrollo industrial y el bienestar social, que en efecto son frecuentemente regionales, el gobierno federal lleva a cabo importantes políticas estructurales que, aunque carecen de una dimensión regional explícita, tienen impactos significativos en el desarrollo regional de México. Este informe examinará tres de estas "políticas regionales implícitas": redistribución inter-regional del ingreso a través del presupuesto federal, descentralización y privatización.

REDISTRIBUCIÓN INTER-REGIONAL DEL INGRESO A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO FEDERAL

Antes de evaluar el impacto regional de las principales políticas estructurales del gobierno federal mexicano, es importante medir los efectos regionales del presupuesto como un todo. En todos los países el principal mecanismo de cohesión territorial a través de la política pública es el presupuesto central del gobierno. El gobierno federal de México obtiene los ingresos de los estados y realiza gastos en ellos. Partiendo de que sus ingresos y gastos no coinciden de estado en estado, la diferencia se obtiene por medio de transferencias interestatales.

Este tema ha sido objeto de numerosos estudios en los países industrializados. La Comisión Europea ha publicado recientemente su Primer Informe de Cohesión 1996, que proporciona medidas de redistribución inter-regional a través de presupuestos gubernamentales en siete países importantes (ver cuadro 14).

En términos generales, los impuestos son recaudados en proporción a los ingresos y los gastos son asignados proporcionalmente a la población. Esto significa que los ingresos por impuestos recaudados de las regiones menos desarrolladas son menores al gasto público ahí realizado (educación, salud, caminos, etc.). En Europa, el Reporte de Cohesión indica que las regiones

Cuadro 14. Impacto de ingresos por impuestos y gasto público en las desigualdades inter-regionales en países europeos seleccionados.
 PIB per cápita antes y después de los efectos presupuestales, 1993

	% de reducción del coeficiente de Gini
Alemania ¹	-16
España	-38
Francia ¹	-8
Italia	-28
Portugal	-11
Suecia	-14
Reino Unido	-33

1. Excluyendo la Seguridad Social

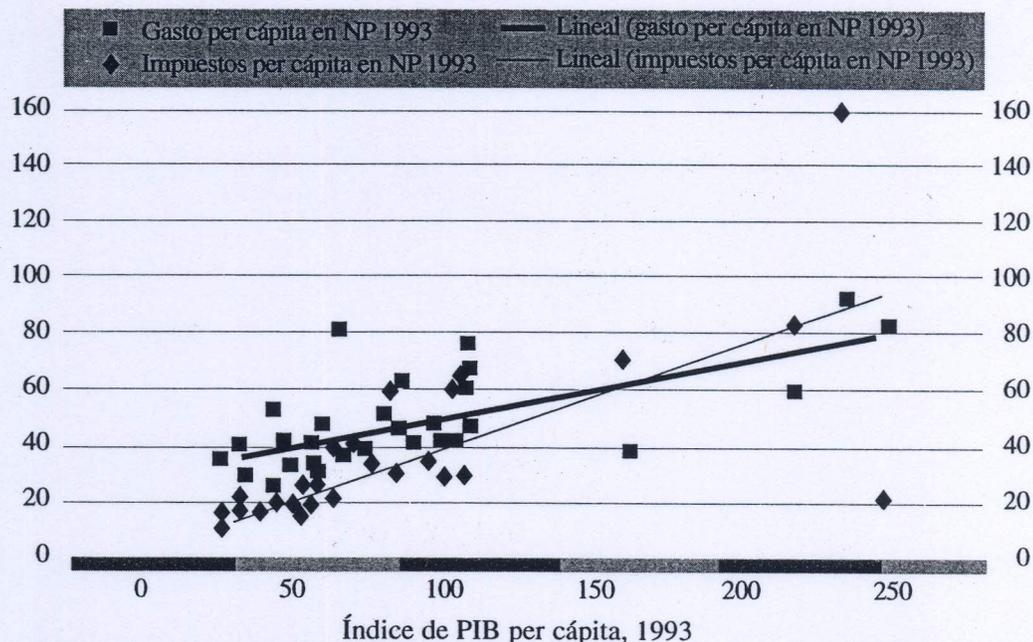
Fuente: Comisión Europea (1996) *First Cohesion Report*

“donantes” transfieren en promedio 4 por ciento de su PIB a las regiones receptoras incrementando el PIB de las últimas en 8 por ciento. Estudios anteriores sobre grandes países federativos y mencionados en un informe de la Comisión Europea,¹ indican que los presupuestos federales reducen las desigualdades en el PIB per cápita en 50 por ciento en Australia, 30 por ciento en Canadá y 25 por ciento en Estados Unidos. No parece existir esta clase de cálculo para México, pero es posible preparar un modelo simplificado de la distribución interestatal del sistema tributario y de los gastos. A pesar de que los supuestos fundamentales² están algo sobre-simplificados, el modelo da cierta idea de la contribución de este mecanismo a la cohesión del país.

Por lo tanto, la gráfica 10 indica que a pesar de que el gasto federal tiende a favorecer a los estados más ricos, éstos son finalmente contribuyentes netos debido a su mayor contribución al presupuesto federal. Los seis estados más ricos transfieren 7 por ciento de su PIB combinado, que equivale a 11 por ciento del PIB de los estados receptores (ver cuadro 15 y mapa 18). Esta transferencia reduce las desigualdades de ingreso interestatales en 14 por ciento (coeficientes de variación no ponderados del PIB per cápita de los estados, antes y después de las transferencias).

Parecería que el presupuesto federal mexicano puede jugar un papel más importante en la cohesión del país. Sin embargo, las autoridades de los estados que son contribuyentes netos -a pesar de que no tienen las cifras exactas de su contribución neta al presupuesto federal y por lo tanto a los estados marginados- están tendiendo a considerar excesiva su contribución. El secretario de Presupuesto del estado de Nuevo León, ha ahondado en este argumento ante el partido gobernante, señalando una ampliación de la brecha entre los impuestos recaudados y los subsidios federales recibidos, en desventaja del estado. A pesar

Gráfica 10. Modelo simplificado de distribución interestatal, 1993
 Ingresos fiscales federales y el gasto en México
 (excluyendo Campeche)



Fuente: Calculado con los datos del INEGI

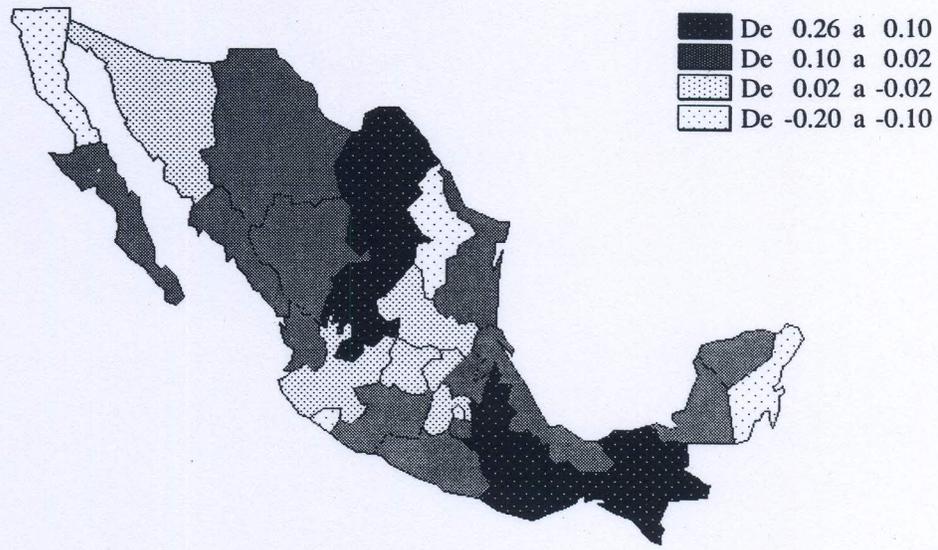
Cuadro 15. Modelo simplificado de distribución interestatal de los ingresos fiscales federales y el gasto, 1993
 Por ciento

	Principales contribuyentes netos (6 estados)	Principales beneficiarios netos (17 estados)
Población (% del total en México)	26	41
PIB (% del total en México)	43	27
Transferencia o beneficio neto (% del PIB combinado de los estados)	-7	11
Transferencia o beneficio neto (% del PIB nacional)	-3	3

Notas: Los 6 estados que transfieren más del 1 por ciento de su PIB a través del presupuesto federal son: Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Quintana Roo, Baja California y Jalisco. Los 17 estados que reciben más del 5 por ciento de su PIB a través del presupuesto federal son: Tabasco, Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas, Aguascalientes, Zacatecas, Colima, Puebla, Durango, Yucatán, Campeche, San Luis Potosí, Hidalgo, Nayarit, Michoacán, Baja California Sur y Veracruz.

Fuente: INEGI.

**Mapa 18. Modelo simplificado de distribución interestatal
de los ingresos y el gasto federal**
Transferencias o ingresos netos, 1993
(México = 100)



Fuente: OCDE, basado en datos del INEGI.

de que el impacto de la cohesión a través del presupuesto federal es limitada, debido al bajo peso de los fondos públicos en la economía y a la magnitud de las desigualdades territoriales que se quieren reducir, la contribución neta relativa de los estados contribuyentes es importante: considerando que estas comparaciones deben ser tratadas con precaución, debe ser cerca del doble del de las regiones contribuyentes netas en los países europeos, como porcentaje del PIB estatal (8 por ciento del PIB de los contribuyentes en México contra 4 por ciento en los países europeos).

Este es un problema que no debe ser subestimado. El instrumento de cohesión territorial en México, así como en la mayoría de los países industrializados, es el presupuesto central del gobierno. El principio implícito bajo la solidaridad inter-regional es el sistema tributario nacional (a tasas no realmente desventajosas para las áreas más ricas puesto que su contribución es más alta sólo porque generan más riqueza) y alguna compensación de gastos entre poblaciones. Este principio de desigualdad de los ciudadanos respecto a las contribuciones y su igualdad respecto al gasto es la base de la unión nacional. Sin embargo, como señaló el secretario de Presupuesto de Nuevo León, es cierto que actualmente este principio

penaliza a las regiones de alta contribución más que antes. En el pasado cuando las regiones ricas subsidiaban a las marginadas, estas últimas ocupaban este poder de compra adicional para comprarle a sus contribuidoras. Este mecanismo ha sido particularmente bien estudiado en Italia sobre la base de flujos de entrada y salida. Actualmente con la apertura de los mercados internacionales, especialmente en las zonas de libre comercio como la UE y el TLC, la solidaridad comercial entre las regiones ricas y las marginadas está doblemente en duda: primero, porque ahora las regiones marginadas no necesariamente compran bienes y servicios de sus vecinos más desarrollados y, segundo, porque estas últimas, de igual forma al enfrentar la competencia en el mercado por los factores de producción, necesitan más que nunca movilizar sus fondos públicos para aumentar sus ventajas comparativas e incrementar su productividad (infraestructura, calidad de los servicios públicos, etc.). Más aún, cierto número de países de la OCDE están presenciando el comienzo de una "revuelta tributaria" de las regiones más ricas bajo este mismo razonamiento: Bélgica, Italia, Canadá y también España, donde las autoridades catalanas recientemente negociaron su apoyo al gobierno por un reembolso de parte de los impuestos nacionales tomados de esa región.

En el caso de México hay cierto número de respuestas complementarias a esta cuestión.

- Primero, existen razones para pensar que la mayor transparencia de la administración y de los procedimientos para distribuir los fondos federales mejoraría las relaciones entre el gobierno federal y las autoridades descentralizadas. Los mecanismos que en muchos casos son implícitos resultan siempre más populares si se hacen explícitos, particularmente en países donde algunas veces se tienen dudas sobre los determinantes políticos del gasto público.
- Segundo, se puede indicar que el crecimiento económico por sí sólo provocará que los mecanismos de solidaridad inter-regional progresen. En México, como en el resto del mundo, el crecimiento económico está asociado con el crecimiento de los fondos públicos (los economistas llaman a esto la Ley de Wagner). El hecho de que un país -y especialmente un país emergente- experimente la transformación de una economía planeada y regulada a una economía de libre mercado no necesariamente reduce el peso relativo de los impuestos, sino al contrario (como con el desarrollo de un sistema de seguro de desempleo, actualmente ausente en México). En Perú, por ejemplo, donde la política económica ha sido por largo tiempo altamente intervencionista y de carácter socialista, los resultados han sido en extremo de bajos niveles de crecimiento y de contribuciones y, por lo tanto, de solidaridad.

El desarrollo de una economía mexicana moderna está teniendo, y tendrá más en el futuro, el efecto de expandir los mecanismos de solidaridad debido al

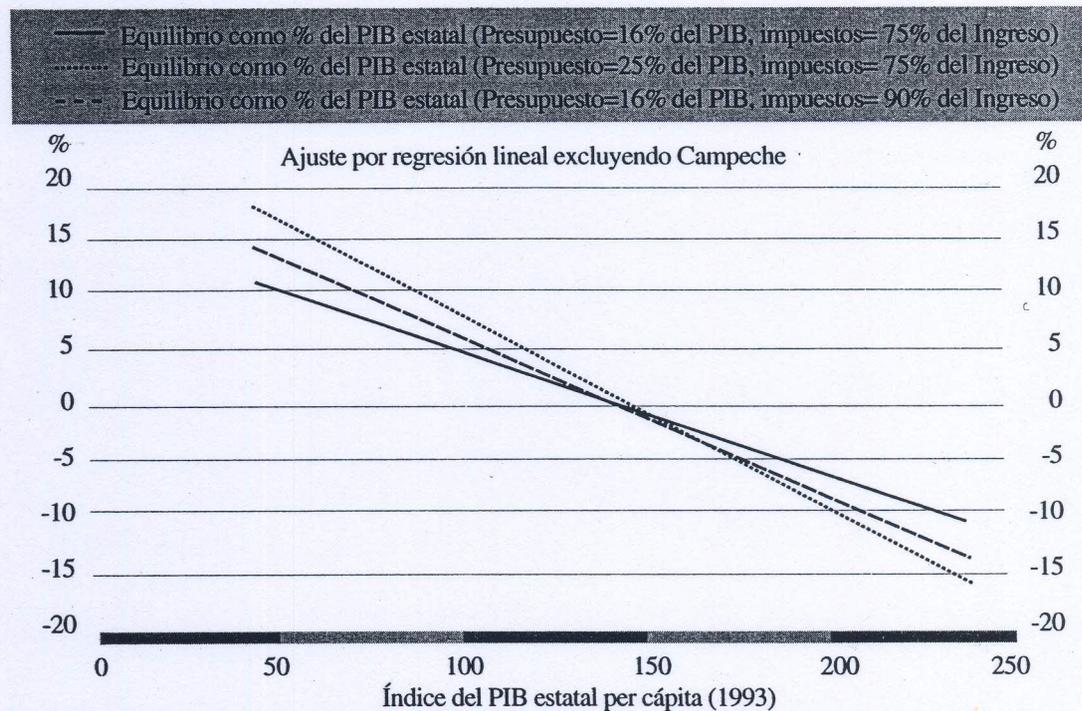
incremento en la base tributaria, que se debe al aumento de la proporción entre la actividad del sector formal y el informal. El crecimiento de la base tributaria podría acelerarse aún más con una reforma fiscal que extendiera el sistema tributario a una mayor proporción de los contribuyentes que lo evaden actualmente. (La OCDE, en su más reciente estudio económico sobre México proporciona cifras que indican que la estructura salarial en el sector informal es muy similar a aquellas del sector formal).

El reemplazo progresivo del ingreso de las empresas públicas por renta tributaria en el presupuesto federal aumentará ella misma la fuerza de la redistribución del presupuesto federal. Reducciones adicionales de la deuda pública de México a partir de la crisis monetaria de 1994 -la deuda se redujo de 70 a 23 por ciento del PIB entre 1988 y 1994- también ayudará al liberar una mayor proporción de las rentas públicas para un gasto público "más eficiente"

La gráfica 11 presenta simulaciones de la sensibilidad de los mecanismos de redistribución interestatal a cambios en el peso o estructura del sistema fiscal en el presupuesto federal.

Gráfica 11. Estudio de sensibilidad del mecanismo de redistribución del presupuesto federal, 1993

Modelo simplificado de distribución del presupuesto federal entre los estados. Consecuencias de: i) un incremento en la proporción del presupuesto con respecto al PIB, ii) un incremento en la proporción de ingresos fiscales federales con respecto al ingreso del gobierno federal



Nota: El equilibrio para un estado dado es la diferencia entre los impuestos federales y el gasto federal.

Fuente: OCDE.

Dada la probable expansión de los mecanismos de redistribución, debe haber espacio para cierta descentralización de los fondos públicos que harían posible, sin poner en peligro la cohesión territorial, reducir la contribución neta de la mayoría de los estados contribuyentes. (Por analogía, podría ser instructivo recordar que la reforma fiscal estadounidense de 1986 bajó la tasa tributaria aunque incrementó la recaudación fiscal). Por lo tanto, se puede pensar que México será capaz de mantener y desarrollar una política de fuerte solidaridad y mayor eficiencia económica (aligerando la contribución neta de las regiones que encabezan el crecimiento de México y dejándolas libres para poner a trabajar sus recursos) y, sobre todo, aceptable políticamente para los contribuyentes principales.

Para concluir, el gobierno tendrá que compatibilizar dos políticas aparentemente en conflicto: por un lado, mejorar cuantitativamente el mecanismo presupuestal de solidaridad interestatal y, por el otro, aprobar reformas que incluyan la descentralización financiera para asegurar que el sistema de redistribución deje de producir efectos excesivos que podrían finalmente ser dañinos.

DESCENTRALIZACIÓN

Se acostumbra tratar como conceptos separados la descentralización del ingreso y la descentralización del gasto. Sin embargo, el principal objetivo de la descentralización -políticas públicas más efectivas, en cuanto a la identificación de las necesidades y uso óptimo de los escasos fondos públicos- es factible básicamente a través de los mecanismos fiscales. El carácter nacional de la descentralización es esencialmente el enlace geográfico entre los ciudadanos que pagan impuestos y sus representantes elegidos localmente. En resumen, no puede haber descentralización sin democracia y sin sistema fiscal local. Sobre esta base teórica, y también debido a que México está experimentando problemas especiales y agudos en ambos aspectos, hemos decidido abordar la cuestión de la descentralización en México desde el punto de vista del "federalismo fiscal".

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

Una perspectiva histórica

En su último libro, Enrique Cabrero Mendoza³ analiza la descentralización fiscal en México. Tres periodos fueron considerados:

- 1975-83: alta centralización
- 1984-89: descentralización desde arriba hacia abajo; y
- 1989-97: descentralización desde abajo hacia arriba.

En el primer periodo, los recursos de los gobiernos locales tenían un bajo dinamismo y los municipios dependían en gran medida de las transferencias federales. En el segundo periodo, el artículo 115 Constitucional fue modificado en lo relativo a los estados y municipios, con el objetivo de reforzar al gobierno municipal. Esta reforma consistió en proporcionar una mayor capacidad financiera, a través de impuestos sobre la tenencia de la tierra. El tercer periodo se caracteriza por un mayor dinamismo de los recursos propios de los gobiernos locales justificado por el incremento de las tarifas de los servicios públicos y la deuda pública. Entre 1975 y 1992, los ingresos municipales se incrementaron, en términos reales, 225 por ciento. Sin embargo, este incremento no ha sido homogéneo en todas las regiones. Los municipios se dividen en 4 categorías: metropolitanos, centros urbanos grandes, centros urbanos medianos y rurales. Entre 1975 y 1992, las primeras tres categorías tuvieron el mayor incremento en el ingreso fiscal, 358, 441 y 264 por ciento respectivamente, mientras que el ingreso fiscal en los municipios rurales se incrementó únicamente en 50 por ciento en el mismo periodo. Cabrero concluye que más de la mitad de los ingresos totales de los municipios metropolitanos y urbanos provienen de sus propios recursos. Para los municipios de tamaño mediano, la mitad de su ingreso total proviene de sus propios recursos y la otra mitad de transferencias. Solamente en los municipios rurales las transferencias representan una gran parte de su ingreso total.

En octubre de 1996 se firmó el *Convenio de Colaboración Administrativa* que representa un gran logro en el proceso de descentralización. Con este convenio, los gobiernos estatales participan junto con las autoridades federales en la creación de diferentes clases de infraestructura, recaudación de impuestos y producción de bienes y servicios. Al inicio de 1996, se creó una importante fuente de ingreso estatal con la venta de derechos o licencias para la venta de bebidas alcohólicas y publicidad. Los planes para 1997 incluyen otros pasos significativos hacia el fortalecimiento de los ingresos estatales. A partir de 1997, de cada peso recaudado por el gobierno federal, 51 centavos serán transferidos a los estados y municipios a través de transferencias de pago y participación.

El análisis económico de la descentralización fiscal

De las estadísticas disponibles surgen dos recomendaciones importantes:⁴ las finanzas públicas mexicanas son proporcionalmente más pequeñas que las de la mayoría de los países de la OCDE, además de que México es aún uno de los países más centralizados de la OCDE.

México es un país de baja renta tributaria. En 1992, el ingreso público total tributario y no tributario (excluyendo el ingreso de las empresas públicas) fue equivalente a 13 por ciento del PIB, por ejemplo, prácticamente un tercio del ingreso fiscal respectivo en otros países de la OCDE. Este bajo nivel de renta

Cuadro 16. Ingresos del gobierno mexicano como porcentaje del PIB, 1994-96

% del PIB	1994	1995	1996
Ingreso público total	25.8	22.8	22.8
Ingresos fiscales y no fiscales	17.2	15.2	15.4
Ingreso de empresas públicas	8.7	7.5	7.4

Fuente: Banco de México.

pública (ver cuadro 16) se debe al bajo nivel del gasto público. Asimismo, se deben considerar dos factores: el bajo alcance relativo del sistema de seguro social y el peso, dentro de la renta pública, del ingreso de las empresas públicas (en el periodo 1994-96, en promedio, la mitad provino de las actividades de PEMEX y las ganancias del país por la exportación de petróleo).

A pesar de que a partir de finales de los años ochenta, la proporción de ingresos fiscales y no fiscales ha aumentado y que el ingreso de las empresas públicas ha disminuido, el nivel de utilización de los recursos públicos en México es aún bajo. Existen obvias desventajas de un sistema fiscal que depende en gran parte de ingresos directos personales y corporativos (más del 50 % de la renta tributaria en 1992) en un país donde las actividades e ingresos del sector informal son considerables. El último examen económico sobre México de la OCDE (Examen Económico: México, 1997) cita los hallazgos de diferentes estudios que aseguran que la mayoría de los trabajadores agrícolas y entre un quinto y un tercio de aquéllos en empleos urbanos se encuentran en el sector informal, y debe ponerse énfasis en que estas proporciones están creciendo. Los planes para desarrollar un sistema fiscal indirecto a través del consumo, servirá sin duda para incrementar el bajo rendimiento fiscal actual. En 1995, el Impuesto al Valor Agregado se incrementó del 10 al 15% y en 1996 y 1997 aumentó la proporción de los impuestos indirectos.

Contrariamente a lo que se esperaría en una federación, México parece ser un país con un nivel de descentralización relativamente bajo. El cuadro 17 presenta cifras comparativas sobre diferentes países industrializados. Las proporciones indican la posición de México en términos de federalismo fiscal. La descentralización no es un mecanismo en una sola dirección. Puede haber una fuerte descentralización del gasto público y continuar con una fuerte centralización del ingreso fiscal. Finalmente, el grado de autonomía fiscal (el porcentaje de ingresos propios, excluyendo transferencias en el ingreso local) es una tercera medida de la descentralización de un país. La tercera razón no se deriva aritméticamente de la primera, debido a la existencia de ingresos de bienes

Cuadro 17. Descentralización financiera pública en México y otros países seleccionados¹

País	Año	Proporción 1 Descentralización de gastos	Proporción 2 Descentralización Autonomía fiscal	Proporción 3 Autonomía fiscal
México	1992	12	17	54
Alemania	1991	28	53	45
Australia	1991	18	65	38
Bélgica	1991	5	30	33
Brasil	1991	35	66	44
España	1990	13	50	46
Estados Unidos	1987	32	60	48
Francia	1992	10	30	49
Italia	1989	3	48	32
Portugal	1990	4	12	50
Reino Unido	1991	4	42	31
Suecia	1992	34	74	29

Nota: Proporción 1= (Impuestos locales y regionales)/(Impuestos totales) x 100

Proporción 2= (Gastos locales y regionales)/(Gasto público total) x 100

Proporción 3= (Recursos locales y regionales libres de transferencias)/(Recursos regionales y locales totales) x 100

1 Prud'homme, R. (1995) *Assignment of expenditures and taxes between levels of Government for the Republic of South Africa*. OEIL/IUP Université Paris XII, Créteil, Polyg. 20 hojas.

Fuente: Prud'homme, R. (1995), de los datos del FMI.

o empresas pertenecientes a los gobiernos locales (que como se verá, es frecuentemente el caso en los estados y municipios mexicanos).

La recaudación de impuestos de los estados y municipios representa únicamente el 20 por ciento de la recaudación fiscal del país, y su proporción de gastos en el total nacional, a pesar de que el peso de las transferencias es casi más de la mitad, es aún algo pequeña comparada con otros países. Si se combina esta información con lo que se mencionó anteriormente, referente a la baja proporción del ingreso fiscal público con respecto al PIB, podría decirse que el sector público local es tanto pobre como poco descentralizado. Esto se muestra en el cuadro 18: los impuestos descentralizados representan escasamente el 5 por ciento de los impuestos recaudados en México y son equivalentes únicamente al 0.5 por ciento del PIB mexicano.

Mientras que la teoría nos puede ayudar a definir los efectos de los diferentes componentes de un sistema descentralizado, la gran complejidad del concepto de descentralización no nos permite una aplicación automática a la situación particular de un país. Varios informes del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE han ya examinado la contribución de la descentralización al desarrollo regional y han demostrado que la descentralización

Cuadro 18. Renta pública por nivel gubernamental en México, 1993

	Nuevos pesos m.	% del total federal	% del PIB
Ingreso del gobierno federal	203 417	100.0	13.0
Impuestos	149 164	73.3	9.5
Otros Ingresos	54 253	26.7	3.5
Ingreso estatal	51 885	25.5	3.3
Transferencias totales ("participaciones")	25 262	12.4	1.6
Impuestos	1 584	0.8	0.1
Otros Ingresos	25 039	12.3	1.6
Transferencias totales como % del ingreso	49%		
Ingreso del Distrito Federal	12 251	6.0	0.8
Transferencias totales ("participaciones")	5 500	2.7	0.4
Impuestos	3 048	1.5	0.2
Otros Ingresos	3 703	1.8	0.2
Transferencias totales como % del ingreso	45%		
Ingreso municipal	12 749	6.3	0.8
Transferencias totales ("participaciones")	6 104	3.0	0.4
Impuestos	2 599	1.3	0.2
Otros Ingresos	6 645	3.3	0.4
Transferencias totales como % del ingreso	48%		

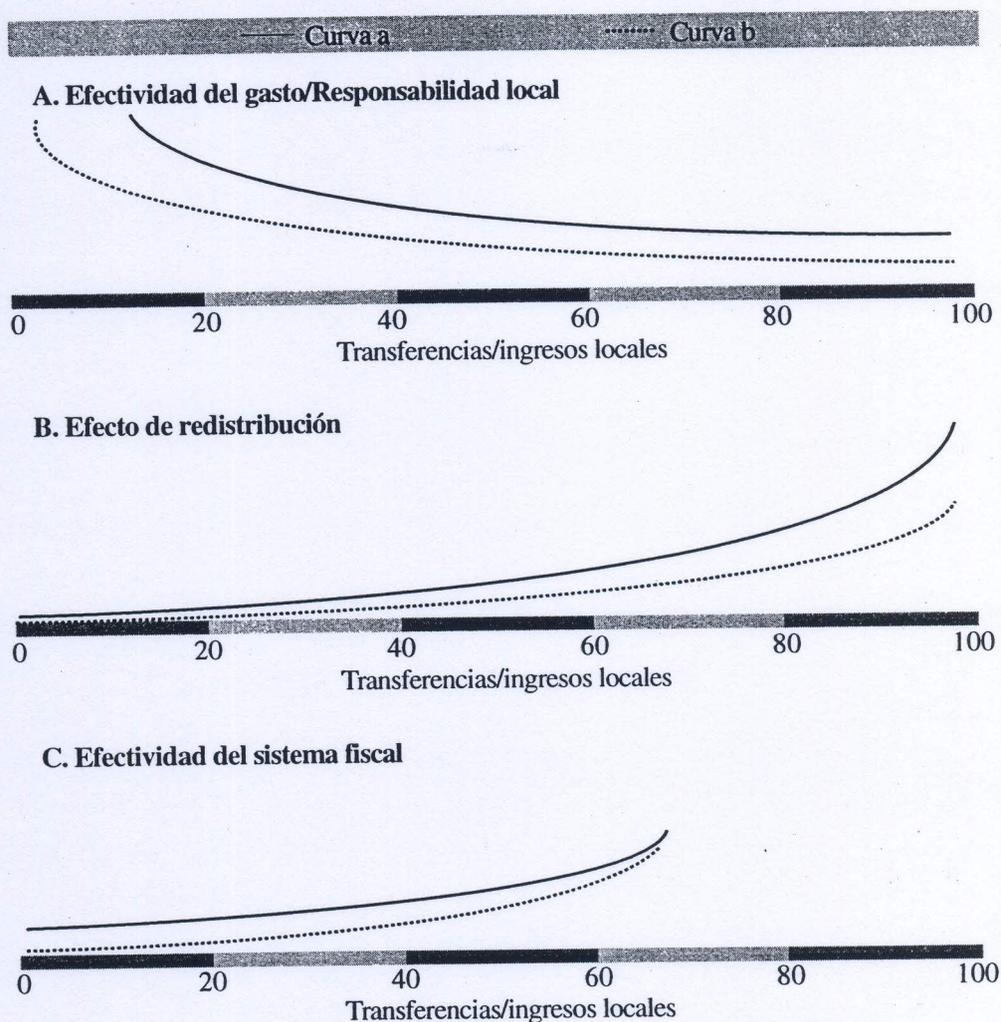
Fuente: INEGI y Banco de México.

es un fenómeno compuesto con varias dimensiones. La gráfica 12 presenta tres de estas dimensiones diferenciando las tasas de descentralización de gastos, impuestos y autonomía fiscal.

La mayoría de los gobiernos de los países en el mundo han emprendido la descentralización en su administración pública. El objetivo es el mismo para todos: utilizar los votos de los ciudadanos contribuyentes a nivel local para reformar los ineficientes servicios públicos, estimular la emulación entre los gobiernos locales y facilitar la mejor asignación de los escasos recursos financieros. Por otro lado, las formas que ha tomado la descentralización en esos países es muy distinta. Esta diversidad internacional en la manera de llevar a cabo la descentralización indica cierta deficiencia en el pensamiento sobre los verdaderos ingredientes para alcanzar una descentralización exitosa. La descentralización o ciertos métodos de descentralizar llevan un riesgo⁶ y no siempre garantizan un mejor crecimiento económico.⁷

El establecimiento de un sistema descentralizado implica la resolución del dilema entre mayor responsabilidad local, y por lo tanto mayor gasto efectivo por un lado, y mayor redistribución y mejores efectos de asignación del sistema fiscal por el otro. Este dilema es demostrado por las cifras más adelante, pero no

Gráfica 12. Los principales cambios asociados en la descentralización fiscal



Fuente: OCDE.

considera la debilidad de la administración fiscal en entidades subnacionales. Sin embargo, la situación de la descentralización en México se puede medir contra los mecanismos ahí descritos.

La efectividad de la descentralización depende en gran medida de la proporción de los impuestos locales en el ingreso local: más impuestos se traducen en más responsabilidad, más transferencias se traducen en menos responsabilidad (ver gráfica 12a) Sin embargo, la capacidad de redistribución del sistema fiscal depende en gran medida de la proporción de las transferencias en el ingreso local. Un sistema de completa descentralización fiscal, en donde el gasto

local fuera completamente financiado por impuestos locales, no hace posible la compensación del desequilibrio territorial en la base tributaria (ver gráfica 12b). Finalmente, como regla general, casi todos los tipos de impuestos crean mayores distorsiones si se recaudan localmente que si son recaudados a nivel nacional, planteando problemas respecto a las políticas de estabilización macroeconómicas (gráfica 12c).

La gráfica 12a muestra que el principal beneficio esperado de la descentralización depende de la proporción del gasto financiado por impuestos locales. En un sistema donde todo el gasto local es financiado por subsidios gubernamentales, casi no hay coincidencia entre el electorado local y la población contribuyente financiando el gasto a nivel local. En un sistema así, el resultado de la votación sobre líderes políticos locales no depende directamente de la calidad de su administración o del costo-beneficio de sus programas. Los funcionarios elegidos trabajan más bien como distribuidores automáticos de los fondos gubernamentales, siendo su actividad política el maximizar las transferencias que puedan obtener para su circunscripción. No hay estímulo para sanciones electorales sobre la calidad de la administración del dinero que proviene de otro lugar. La diferencia entre la curva a y la curva b refleja las diferencias que factores sociológicos, generalmente interrelacionados, podrían introducir, tales como la competencia técnica de las personas que toman las decisiones, los niveles de corrupción local, la fuerza de una cultura democrática, libertad de prensa, etc. Inversamente, cuando todo el gasto es financiado a nivel local el grado de control ejercido por los contribuyentes/votantes es mucho mayor y el resultado electoral sobre las personas que toman las decisiones está directamente influenciado por la calidad de su administración. Debido a que las transferencias del gobierno federal representan cerca de la mitad del ingreso de los gobiernos locales en promedio (estados y municipios), México parece estar en una posición intermedia a este respecto.

Una característica importante del actual sistema de México limita inmediatamente la efectividad de la relación entre el votante/contribuyente y los funcionarios electos: éstos sólo pueden ocupar el cargo público una vez. Este principio, basado en el deseo de poner los intereses de la comunidad sobre los de los políticos y protegerse contra abusos de poder, limita el campo de acción para sancionar políticas anteriores a través del voto, aunque la naturaleza política de las elecciones, a todos los niveles, hace posible expresar un juicio sobre los partidos políticos en el poder.

Esta observación inicial sobre la importancia real del sistema fiscal local y central debe ser moderada, debido a que los impuestos constituyen una pequeña parte del ingreso de los estados y municipios (ver cuadro 19). Debido a una clase de maniobra contable, las presentaciones del presupuesto tienden a minimizar el monto real de las transferencias del gobierno federal a los estados y municipios.

Cuadro 19. Estructura del ingreso presupuestal de los estados y municipios, 1992

Miles de Nuevos Pesos			Miles de Nuevos Pesos		
		%			%
Ingreso total (estados)	51 885 182	100	Ingreso total (municipios)	12 748 592	100
Impuestos	1 584 238	3	Impuestos	2 599 489	20
de los cuales: directos	1 306 695	2.5	de los cuales: directos	—	—
indirectos	277 520	0.5	indirectos	—	—
Participaciones	25 262 507	49	Participaciones	6 104 274	48
Obligaciones	1 704 387	3	Obligaciones	1 030 640	8
Ingreso	1 896 233	4	Ingreso	575 185	5
Ingresos Ocasionales	3 783 016	7	Ingresos Ocasionales	1 007 553	8
Deuda Pública	5 796 986	11	Deuda Pública	573 945	5
Cuentas por cobrar	10 814 728	21	Cuentas por cobrar	556 882	4
Efectivo en caja	1 043 087	2	Efectivo en caja	300 634	2

Fuente: INEGI.

Sobre una base ajustada,⁸ las transferencias representan respectivamente cerca del 90 y 65 por ciento de los ingresos totales de los estados y municipios (excluyendo cuentas por cobrar y efectivo). Por lo tanto, la situación en México tiende al escenario de “distribuidor automático” descrito anteriormente. El nivel de descentralización fiscal es bajo, aunque se agreguen otros ingresos locales a los impuestos locales, como el ingreso de empresas públicas, cuyo monto varía con la calidad de la administración a nivel local. Esta situación se presenta más en los estados que en los municipios.

La reciente desconcentración del presupuesto en educación y de una parte sustancial del programa antipobreza no ha hecho más responsables a los funcionarios electos respecto a sus electores. Sin embargo, el sistema por el cual los préstamos a las autoridades estatales y municipales garantizados prácticamente de manera automática a través de los fondos del gobierno federal fue terminado en 1996. Este mal sistema significaba que finalmente muchas decisiones de inversión no eran sometidas a la aprobación de bancos o del electorado local porque por medio de un no transparente proceso de toma de decisiones, estaban garantizados por el gobierno federal. Estos préstamos garantizados podrían servir también para balancear los estados financieros de las empresas públicas cuyas pérdidas eran atribuibles a una mala administración, notablemente al fracaso en el cobro de las contribuciones a los usuarios.

La gráfica 12b muestra que entre más alto sea el nivel de los subsidios del gobierno central, más fácil es asegurar la redistribución o permutación de la renta pública local. Inversamente, un sistema en el cual toda la renta pública local se recauda localmente no permite la redistribución y resulta en considerables desequilibrios entre autoridades locales. Sin embargo, el alcance de la

redistribución depende también en lo progresivo del sistema de transferencias (lo que explica la diferencia entre la curva a y la curva b en la gráfica 12b). Los subsidios del gobierno central podrían ser asignados de acuerdo a criterios que aseguren un alto nivel de redistribución entre autoridades locales. Por lo tanto, más recursos pueden ser asignados a los gobiernos más pobres, por ejemplo, utilizando criterios relacionados con niveles de desarrollo o proporcionando una subvención igual por habitante en todas las regiones, cuyo efecto sería ayudar relativamente más a las regiones marginadas que a las más ricas. Inversamente, si se basan en un criterio como el nivel de gasto del gobierno local, podrían ampliar las desigualdades en el ingreso público.

En México como en otros países, desafortunadamente, los objetivos territoriales buscados a través de sistemas de asignación de subsidios son compuestos, combinando varias metas, algunas veces contradictorias, y sus resultados finalmente no son claros. Oficialmente el sistema mexicano para asignar "participaciones" a las autoridades estatales y municipales consiste en compartir el sistema fiscal. Veinte por ciento de los impuestos recaudados por el gobierno federal son redistribuidos a los estados, 5.5 por ciento son redistribuidos a los municipios a través de los estados y 0.5 por ciento es proporcionado a un fondo urbano. Las escalas aplicadas son complejas, pero la repartición de la cantidad total es la siguiente: 45 por ciento en proporción al número de habitantes, 45 por ciento en base a la capacidad estatal de recaudación de impuestos (los estados recaudan impuestos federales en representación del gobierno) y 10 por ciento en base a los indicadores de pobreza. Sin embargo, a pesar de que la cantidad de "participaciones" del gobierno federal a los estados se basa en los criterios mencionados anteriormente, la proporción de la "participación" a los municipios a través de los estados se asigna por medio de una fórmula que toma en consideración otras variables como la población de cada estado, la recaudación fiscal por el gobierno federal y el nivel socioeconómico de los estados mexicanos.¹⁰ Esto deja a los municipios casi enteramente dependientes de los gobiernos estatales y propicia el patrocinio

Para obtener una evaluación más precisa de la capacidad de redistribución del sistema de "participaciones" del gobierno federal, calculamos la correlación, para todos los estados, entre el nivel de desarrollo de los estados y municipios (PIB por habitante) y otros dos criterios, a saber, el nivel de la participación por habitante y el nivel de renta pública por habitante. Los resultados se muestran en el cuadro 20. En términos generales, un resultado que es válido tanto para los estados como para los municipios es que las transferencias por habitante están relacionadas al ingreso por habitante. Esto significa que el sistema se parece a un sistema de subsidios proporcionales: independientemente de las regiones marginadas, las más ricas reciben lo máximo y viceversa.

Otras dos observaciones resultan de este cuadro. Primero, la relación entre las subvenciones y el ingreso es menor para los estados que para los municipios. Esto

Cuadro 20. Coeficiente de correlación entre las participaciones y el ingreso local público contra el PIB por habitante respectivamente
Estados y municipios agrupados por estados, 1988 y 1992

	Estados		Municipios		Total	
	1988	1992	1988	1992	1988	1992
Participaciones por habitante al PIB por habitante	0.36	0.43	0.47	0.66	0.39	0.45
Ingreso local total al PIB por habitante	0.42	0.54	0.42	0.62	0.49	0.56

Fuente: Calculado con base en datos del INEGI

significa que el sistema es de más redistribución entre estados que entre municipios. Segundo, tanto para los estados como para los municipios, el efecto de redistribución se debilitó entre 1988 y 1992 mientras que la relación entre subvenciones e ingreso por habitante parece haberse fortalecido.

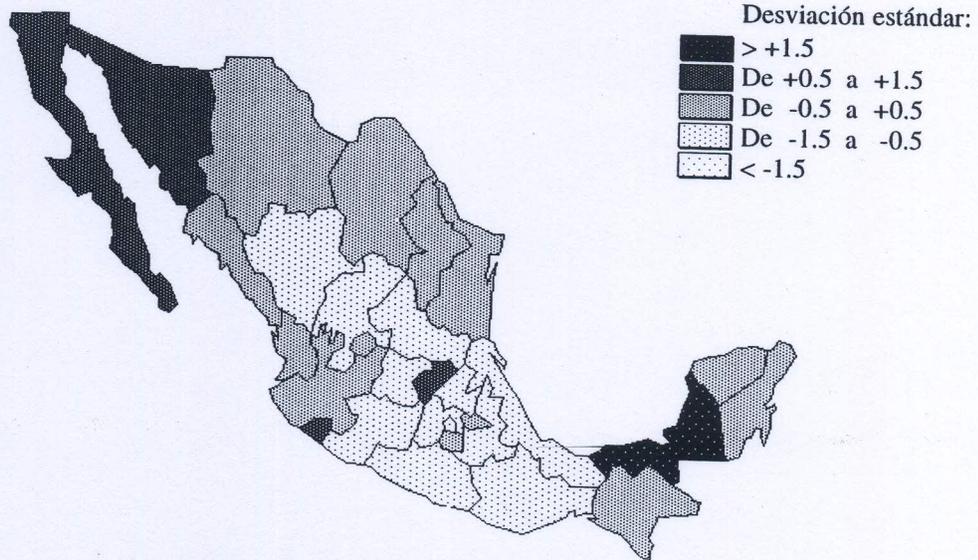
A pesar de que los municipios y los estados de las regiones más pobres claramente parecen recibir menos subvenciones que aquellos de las regiones más ricas, no obstante, un poderoso efecto de redistribución permanece. Como se indicó anteriormente, un sistema de subsidios proporcionales puede ser de redistribución si otras ganancias locales se relacionan más fielmente al ingreso de lo que son las subvenciones. En el caso de México, parece corroborarse el hecho de que los coeficientes de correlación son mayores para la renta total que para las subvenciones. En resumen y paradójicamente, el desigual sistema de participaciones realmente compensa la naturaleza desigual de la asignación de los recursos propios de los gobiernos locales, como lo demuestran las curvas de concentración más adelante (ver gráfica 13). Para 1992, el coeficiente de Gini que mide la desigualdad de los recursos financieros públicos por habitante, cae en 26 por ciento antes y después de las participaciones.

Por lo tanto, la paradoja es que a pesar de que los subsidios del gobierno central tienden a favorecer más a las regiones ricas que a las pobres, ellos compensan una parte significativa de la desigualdad en el ingreso propio de las autoridades de los gobiernos locales mexicanos (ver mapas 19 y 20)

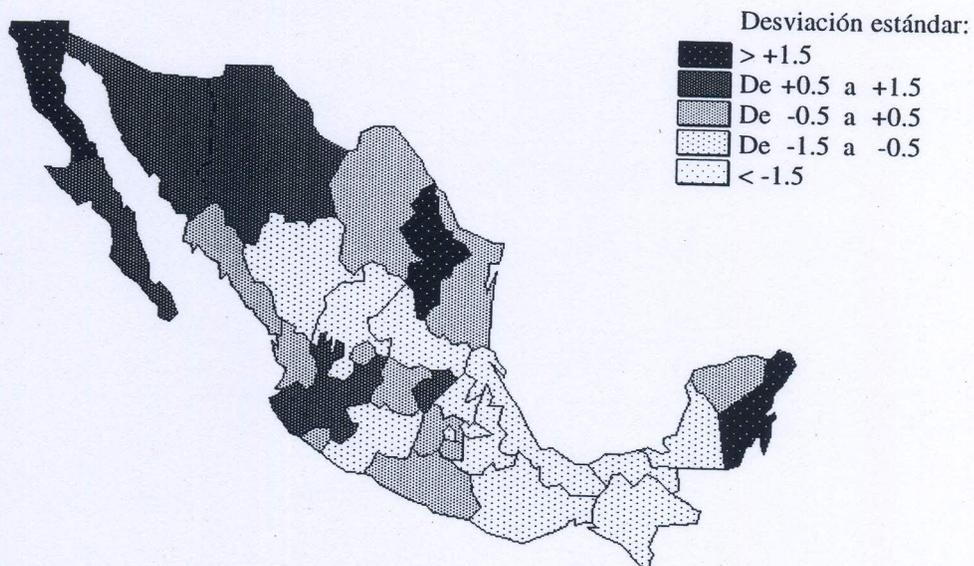
Varios factores están activos en contra de una significativa descentralización fiscal (ver gráfica 12c). Desde el punto de vista nacional, casi todos los impuestos locales tienen efectos de asignación contrarios, que compensan los efectos positivos que se esperarían de ellos. Esta es una de las mayores justificaciones para la existencia de subsidios del gobierno central a las autoridades locales, ya que permiten el ajuste entre el nivel deseado del gasto descentralizado y el nivel razonable de descentralización fiscal. La mayoría de los impuestos locales

Mapas 19 y 20. Participaciones e impuestos, por habitante, 1992
 Estados y municipios, excluyendo el Distrito Federal
 (México = 100)

Mapa 19. Participaciones por habitante

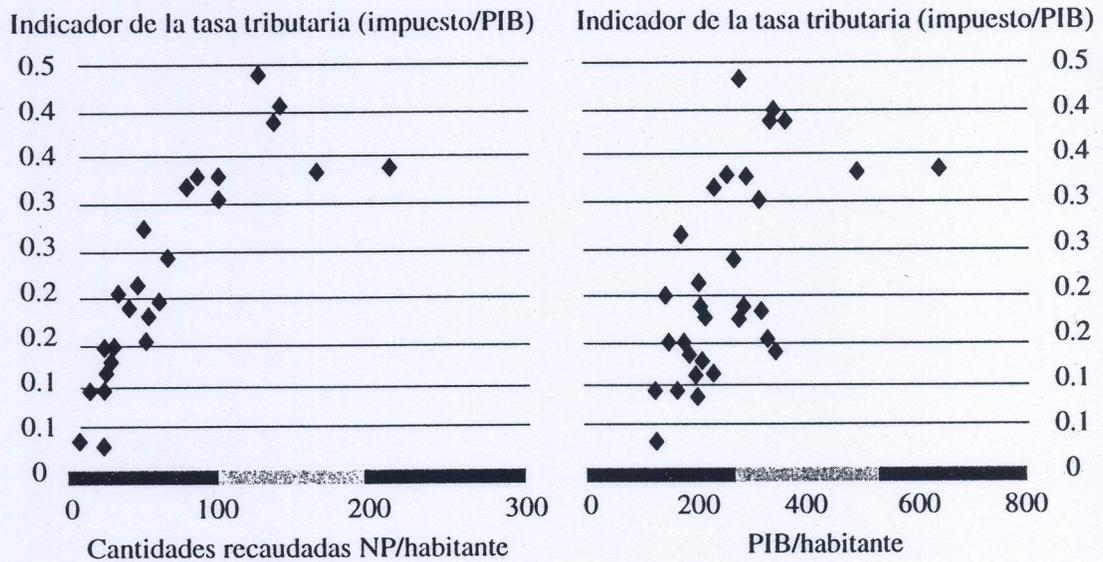


Mapa 20. Impuestos por habitante



Fuente: INEGI.

Gráfica 14. Impuestos locales (estados + municipios)
 Relaciones entre las cantidades recaudadas por habitante,
 la tasa de presión fiscal y el PIB por habitante



Nota: El indicador de presión fiscal es la proporción entre las cantidades recaudadas por habitante en Nuevos Pesos en términos nominales y el PIB por habitante a valor constante de 1980.
Fuente: INEGI.

esperaría que los estados ricos tomaran ventaja de su mayor base tributaria para reducir las contribuciones. Las desigualdades entre el PIB por habitante varían de 1 a 7, mientras que las desigualdades entre las cantidades recaudadas varían de 1 a 50. Este hecho puede ser considerado como sintomático de la gran desigualdad en la capacidad de contribución de las regiones y del subdesarrollo del sistema fiscal a nivel local en el país en general. La combinación de las dos significa que se debe poner mucha atención en los proyectos de descentralización e indica la necesidad de un tratamiento diferenciado de los temas relacionados con las finanzas públicas locales. Por ejemplo, en 1992, el impuesto promedio por habitante en las regiones más marginadas, como Chiapas y Oaxaca, fue de entre 5 a 10 nuevos pesos, comparado con 130 a 150 en Nuevo León, Sonora y los estados de Baja California (ver mapa 20). Tales desigualdades se presentan con tanta regularidad que no pueden ser explicadas simplemente en términos de variaciones en la recaudación de las contribuciones (a pesar de que sería interesante estudiarlo). Más bien, indica una profunda división entre regiones donde los ingresos caen por debajo de cierto límite que permite un incremento en el esfuerzo fiscal y otras cuyo nivel de desarrollo ya ha creado una capacidad de contribución que permite el desarrollo de un genuino sistema fiscal a nivel local.

El sistema fiscal a nivel local, cuyo bajo nivel fue expuesto anteriormente, está más bien basado en impuestos personales directos, que representan el 75 por ciento de los impuestos recaudados por los estados. Ya hemos señalado el problema planteado por este tipo de impuesto en un país (y en particular en ciertas regiones del país) en donde el sector informal es aún grande. Los impuestos que tienen una base amplia -que se identifican fácilmente, no costosos para recaudar y menos abiertos a la evasión- serían, por supuesto, preferibles. El impuesto predial, que es la forma de contribución local preferida por los economistas, plantea varios problemas. Éstos podrían ser técnicos (mantener registros de tierras), sociales (contribuciones de propietarios de tierras -ó arrendatarios - cuyo ingreso se encuentre generalmente abajo del límite de pobreza) o político/administrativos (actualización de bases fiscales). Esta última es una de las principales razones del porqué el ingreso fiscal de los municipios es tan bajo. La desventaja general de impuestos sobre vehículos, combustibles, alcohol y consumo es que son frecuentemente regresivos; la ventaja es que son fáciles de recaudar y tienen un efecto marginal en el precio de los productos comprados por clientes solventes tanto en el sector formal como en el informal.

El gobierno federal está tomando actualmente medidas tendentes a una mayor descentralización fiscal, incluyendo la transferencia a los estados y municipios de 20 por ciento de los impuestos especiales a la producción y a los servicios, un impuesto facultativo sobre ocupación hotelera, impuestos sobre bebidas alcohólicas, cervezas y cigarros y el impuesto a los vehículos nuevos. Más aún, el proceso actual de descentralización permite una mejor administración de los fondos en la política social regional (por ejemplo, el Ramo XXVI del presupuesto y el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA) y áreas tales como la agricultura, educación y salud.

En conclusión, este examen de la descentralización fiscal en México, plantea cierto número de puntos que podrían ayudar a guiar las consideraciones de cómo incrementar la descentralización¹² con un enfoque hacia el desarrollo territorial.

- El principal efecto esperado de la descentralización, tanto en México como en todas partes, es una administración pública más eficiente. Se espera esta mejora ya que es más probable que los funcionarios elegidos democráticamente, al confrontarse al fallo electoral de sus contribuyentes/votantes se comporten responsablemente. Por lo tanto, sería apropiado que una cantidad significativa de impuestos fuera establecida y administrada localmente. Poco se puede esperar de una descentralización sin un sistema fiscal local. A este respecto, los funcionarios electos en México, tienen muy poco incentivo para actuar responsablemente ante sus votantes/contribuyentes, debido a que administran alrededor del 5 por ciento de los impuestos nacionales y representa 0.5 por ciento del PIB del país.

- No obstante, los efectos adversos de un mayor nivel fiscal local en el equilibrio territorial únicamente podría ser corregida por medio de medidas de permutación o redistribución ligadas a los subsidios. Actualmente en México, las transferencias (tanto de participaciones formales como de toda clase de transferencias menos transparentes) representan la mayor parte de los recursos de las autoridades locales. La función de redistribución de las participaciones es paradójica: asignadas en proporción al ingreso de los habitantes locales sobre la base de criterios compuestos cuyo objetivo político no es claro, no obstante, reducen en 25 por ciento las desigualdades en el ingreso público local entre estados.
- Es sorprendente notar que las desigualdades en el ingreso fiscal local provienen más de desigualdades en la contribución fiscal que en las no menos considerables desigualdades en la riqueza estatal. Más aún, esta desigualdad en el ingreso fiscal finalmente se encuentra detrás del efecto de la redistribución de las participaciones. La cadena de efectos detrás de esta desigualdad de los recursos fiscales indica que algunos gobiernos locales marginados son particularmente incapaces de tomar ventaja de los escasos poderes fiscales que se les otorgan.

El gobierno mexicano tiene que elegir entre una administración pública más eficiente y mayor solidaridad e imparcialidad en el desarrollo social y territorial. Estas elecciones dependen en gran parte de la situación específica del país y sus objetivos políticos. Como ha sido señalado por varias personalidades, parece en efecto haber varios México y la elección entre asignaciones y redistribución puede no ser la misma en todas partes del país.

Dentro de las mayores preocupaciones del país se encuentran los temas sobre administración pública eficiente y democracia. Esto indica que el principio de asignación debe tener prioridad sobre la redistribución en las reformas llevadas a cabo, y que los estados y municipios mexicanos deben ser autorizados a establecer auténticos impuestos locales.¹³

Es verdad que un creciente ingreso fiscal a nivel local podría ampliar las desigualdades territoriales, que en todo caso tienden a desarrollarse espontáneamente como resultado de presiones de mercado. Parece claro que si ciertos impuestos van a ser descentralizados, algunas regiones serán capaces de recaudar los fondos necesarios para el desarrollo y otras, las más pobres, no lo serán, o al menos no en alguna cantidad. Este es un riesgo que debe ser evitado o aceptado con parcialidad. En un país en donde las desigualdades entre las regiones económicamente subdesarrolladas y las modernas son tan grandes, no es simplemente posible imaginar la puesta en marcha de políticas de redistribución o asegurar un tratamiento igual a través de todo el país.

Existen tres tipos de acciones que el gobierno central puede tomar para reducir las desigualdades:

- Una estrategia de “solidaridad” o “social” dirigida a aliviar la pobreza extrema enfocada al ingreso familiar. Esta es la estrategia detrás del Programa de Solidaridad financiado centralmente.
- Una estrategia para “brindar servicio” recalando la reducción de las desigualdades en el consumo de servicios públicos tales como educación, salud y seguridad. Estos son los objetivos tanto de la descentralización como de los mecanismos de redistribución territorial ligados al presupuesto federal.
- Una estrategia “productiva” diseñada para reducir las desigualdades de producción y alentar una mayor productividad y un mayor valor agregado a nivel regional, particularmente, a través de infraestructura productiva como redes de transporte, telecomunicaciones, centros de transferencia de tecnología, etc. Estos objetivos son buscados tanto a través del gasto federal como de la descentralización. Algunos estados como Veracruz, Tabasco e Hidalgo, a pesar de continuar marginados, empiezan a tener un desarrollo productivo en ciertas áreas y sería razonable apoyarlos.

Estas tres estrategias podrían combinarse ya que como es evidente, algunas veces los canales financieros a través de los cuales pueden ser puestos en marcha son los mismos. Sin embargo, estas estrategias no son igualmente efectivas en todos los contextos regionales, así que las tres estrategias deben ser ponderadas de una manera diferente de acuerdo al nivel de desarrollo particular de cada región. La estrategia de “solidaridad” es efectiva principalmente en las regiones más pobres donde la prioridad es estimular los ingresos. La efectividad de las estrategias para “brindar servicios” crece ligeramente con el nivel de desarrollo regional (especialmente respecto a los efectos escalonados ligados a los niveles de urbanización). Las estrategias “productivas” son más eficientes en las regiones que ya han alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico.

Parece claro que en los próximos años la política regional más efectiva, proporcionando el mejor uso de las finanzas públicas, será la política de solidaridad, seguida en segundo lugar de la política para brindar servicios (servicios sociales, educación, etc.). Estas políticas fueron llevadas a cabo por el Programa Nacional de Solidaridad,¹⁴ a través de eliminar los efectos de las transferencias interregionales ligadas al presupuesto federal, pero podrían ser ampliadas a través del ajuste de las participaciones para asegurar una mayor redistribución.

En México, en conclusión, no puede alcanzarse una mayor descentralización a través de medidas financieras y fiscales exclusivamente. No podrá haber una mejora significativa en la eficiencia de la administración pública del país a menos que sean introducidas un cierto número de reformas constitucionales para apoyar las tendencias de descentralización actuales y futuras.

límites ordinarios de los municipios de Oaxaca a 600 000 para los 5 municipios de Baja California); promoviendo la autonomía local con respecto al poder de los estados (actualmente, los municipios dependen totalmente de las autoridades estatales. El Congreso estatal decide: su creación o disolución, la suspensión de administraciones locales, el monto de las participaciones asignadas a ellos, su contribución fiscal, etc.); una reforma electoral (extensión y posible renovación de mandatos, que se limitan actualmente a tres años no renovables).

Las regiones que están en posición de aprovechar más los efectos positivos de la descentralización fiscal son aquellas que han avanzado hacia el desarrollo económico. No hay nada ofensivo en la idea de que el mismo sistema tributario podría no hacer virtualmente nada por las regiones muy pobres y subvencionadas mientras que para otras regiones puede ser usado como base para el establecimiento de políticas locales de desarrollo; por el contrario, podría ser deseable. Esto significa aceptar, en los hechos si no es que en la ley, que el mismo sistema fiscal descentralizado para todos los gobiernos locales podría tener efectos diferentes, tanto geográficamente como a través del tiempo, que una efectiva democracia local (la creación de una relación dinámica entre el funcionario electo y el contribuyente/votante) se desarrollará más rápido en las regiones y ciudades más desarrolladas, donde es también más deseado, mientras que otras regiones permanecerán sujetas por un mayor tiempo a un sistema donde el patrocinio tiende a prevalecer y se moverán más lentamente hacia el completo ejercicio de la descentralización.

CONSECUENCIAS TERRITORIALES DE LA PRIVATIZACIÓN

En su etapa inicial, la privatización en México se llevó a cabo sin tomar en cuenta consideraciones de política regional. Los objetivos eran modernizar la infraestructura y los medios de producción y por lo tanto hacer más competitivos los negocios y la industria. No se puede negar el progreso logrado, aún teniendo en cuenta que los estados y municipios tienen poca libertad de acción.

Etapa inicial

En su etapa inicial, la privatización se llevó a cabo sin consideraciones de orden regional. En 1982, México lanzó un ambicioso programa para privatizar

empresas públicas. Las líneas aéreas fueron las primeras en ser privatizadas. Las primeras privatizaciones de infraestructura se llevaron a cabo en 1988. El ritmo de la privatización se aceleró a partir de 1991, extendiéndose al sector bancario, el sector de servicios e infraestructura.¹⁵ Los principales objetivos de la privatización fueron restablecer la competitividad, equilibrar presupuestos y modernizar el marco legal para el funcionamiento de la Federación.

1. Restablecer la competitividad

- En un contexto de globalización, y para solucionar los problemas que resultaran de la ampliación de las brechas de desarrollo con los países de norteamérica, la necesidad de abrir grandes sectores de la economía a la competencia se hizo cada vez más clara. La desmoronada infraestructura y la falta de competitividad de la industria pedía a gritos una vigorosa modernización, y la privatización e inversión extranjera eran vistos como los principales vehículos para alcanzarla.
- Las reformas legislativas para sostener una operación a tal escala se volvió esencial después de la entrada de México al TLC, OMC y la OCDE. Esto se reflejó en la aprobación de la legislación que rige la competencia, el comercio, la inversión extranjera y los movimientos de capital. Las leyes suponían la apertura de los mercados y el desmantelamiento de las regulaciones que distorsionaban la competencia.
- Con la introducción de mayor competencia y el prospecto de un mercado en el cual sustanciales economías de escala estaban disponibles, se encontró una considerable pero no explotada capacidad para competir. El siguiente paso necesario era la privatización de la infraestructura, cuya débil productividad incrementaba los costos de operación de las empresas. El gobierno mexicano emprendió paso a paso la privatización de la infraestructura. Era absolutamente necesario atraer capital extranjero dado el alto nivel de inversión requerido y el objetivo de relacionar la infraestructura mexicana con la red norteamericana.
- Los beneficios esperados de la privatización¹⁶ son considerables. La modernización del mercado probablemente lleve al decremento de los precios y el correspondiente crecimiento del bienestar de la población. La inversión también generará un gran número de empleos, creando efectos de crecimiento keynesianos en muchas zonas y favoreciendo un desarrollo endógeno.
- Finalmente la entrada de capital nuevo y la modernización de la infraestructura también debería favorecer las transferencias tecnológicas y mejorar los niveles de habilidad de la mano de obra.

2. Equilibrio del presupuesto y la necesidad de libertad de acción

- Antes de emprender la privatización de las empresas públicas e infraestructura, el gobierno mexicano se encontró frente a un dilema. Por un lado, la inversión había sido abandonada por años debido a los programas de austeridad y la falta de recursos presupuestales, los precios se encontraban en niveles anormalmente bajos por razones sociales y la estructura de tarifas se había vuelto inadecuada, llevando a las actividades relativamente improductivas a números rojos e impidiendo su consecuente modernización. Por el otro lado, el gobierno estaba obligado a proporcionar subsidios masivos a las deterioradas empresas públicas.
- La privatización hizo posible romper este círculo vicioso. No sólo la venta de los activos o concesiones proporcionó considerables cantidades de ingresos, sino también redujo sustancialmente el nivel de asistencia gubernamental a las empresas públicas, de 12.7 por ciento del PIB en 1982 a 2.5 por ciento en 1991. Se esperaba también que la renta gubernamental se incrementara como resultado del ingreso directo del impuesto sobre la renta de las corporaciones (la contribución es 35 por ciento de las utilidades) y el ingreso directo de los demás componentes del valor agregado.
- Este ingreso adicional permitió al gobierno mexicano cierta libertad presupuestal. Una sustancial proporción fue asignada para reducir la deuda pública, mientras otra parte se utilizó para financiar programas de política social y de lucha contra la pobreza.

3. Modernizando la Federación

- La privatización fue un medio indirecto para ayudar a modernizar la Federación, involucrando una profunda revisión del marco constitucional, legislativo y regulatorio en el que se basa y la introducción de nuevas reglas para otorgar concesiones (asegurando un nivel de competencia para todas las compañías) y los mecanismos de control que conllevan.

Los beneficios territoriales durante la etapa inicial de la privatización fueron esencialmente indirectos.

- Cuando desarrolló sus programas sociales, el gobierno mexicano no buscó anticiparse a las adversas consecuencias sociales de la privatización en aquellas regiones donde era probable que se sintieran más intensamente. Más aún, los criterios de política social tienden a enfocarse hacia poblaciones (poblaciones indígenas, pequeños poblados, desarrollo rural) más que a regiones.

- De igual manera, el equilibrio regional es más el resultado de aumentar las políticas del lado de la oferta (vigorizar empresas e industrias, mejores redes de infraestructura) que la costosa y directiva inversión pública. Una vez que las concesiones habían sido otorgadas, el gobierno federal decidió limitar su intervención en el campo de la infraestructura, enfocándose a las regiones menos favorecidas y a zonas con altos niveles de desempleo y dejando otras inversiones a los estados, que tenían presupuestos desconcentrados.
- El problema particular de la Ciudad de México es un ejemplo de esto. No existe una apropiada política territorial dentro de la zona metropolitana. La privatización, generando vigorosa actividad económica en otras partes del país, es vista como un factor que contribuye a la nueva ubicación empresarial que empieza a ocurrir.

La evolución del proceso

Desregulación y simplificación administrativa

Desregulación de la actividad empresarial: En noviembre de 1995, el gobierno federal llevó a cabo la Resolución Administrativa para la Desregulación de la Actividad Empresarial¹⁷ que establece criterios que los estándares y requerimientos ya establecidos deben cubrir para permanecer en activo. Más aún, para acelerar la desregulación a nivel estatal, los 31 estados han emitido instrumentos análogos a la Resolución Administrativa para la Desregulación de la Actividad Empresarial, para ser aplicada en sus campos de acción y sus jurisdicciones.

Mercado con mejor funcionamiento: El Acta de Competencia Económica Federal ha sido aplicada estrictamente, y ha resultado ser un incremento sustancial en el número de acciones tomadas para prevenir y corregir prácticas de negocios que obstruyen la competencia. Entre 1995 y 1996, el número de casos bajo investigación sobre concentración industrial y prácticas que obstruyen la competencia se incrementó de 30 a 38. Además, el número de consultas legales con respecto a prácticas competitivas se incrementó en 27 por ciento.¹⁸

Financiamiento para nuevos hogares en la Ciudad de México: El 29 de abril de 1996, el Congreso mexicano aprobó un proyecto de ley que hará más eficientes los procedimientos legales, reducirá los costos de préstamos para empresas e individuos, y ayudará a incrementar la disponibilidad de financiamiento para la construcción de nuevos hogares en la Ciudad de México. Una de las reformas más importantes contenidas en el proyecto de ley fue la del Código Civil del Distrito Federal. La reforma promoverá la construcción de casas en general, pero especialmente las de interés social.

Privatización de infraestructura

La crisis del peso de diciembre de 1994 sacó a luz las deficiencias del proceso e involucró la incorporación sistemática de aspectos territoriales. En diciembre de 1993, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó un informe titulado "Oportunidades de Inversión en Infraestructura Básica 1993-2010". Las necesidades de inversión estaban estimadas en 35 mil millones de dólares. El reporte también estimó que el 60 por ciento de esta cantidad podría ser reunida a través del sector privado nacional y extranjero. El desglose fue como sigue, en dólares de EUA:

- 15 mil millones para carreteras:
- 2.4 mil millones para ferrocarriles:
- 770 millones para puertos:
- 1.25 mil millones para aeropuertos;
- 9.03 mil millones para electrificación;
- 5.04 mil millones para agua.

Cierto número de deficiencias se manifestaron cuando el proceso¹⁹ de privatización se puso en marcha .

a) Mala apreciación y problemas de coordinación sectorial²⁰

- Los procedimientos de evaluación demostraron no ser satisfactorios, resultando en rutas inadecuadas, mala evaluación de los beneficios esperados (especialmente pronósticos de tráfico), etc. El marco regulatorio para la privatización también fue inadecuado: la falta de independencia de los asesores (que en muchos casos eran también operadores) y la falta de transparencia fueron frecuentemente criticadas. En algunos casos, las empresas bajo control gubernamental presentaron propuestas durante la privatización.
- Las reglas que regían las transacciones financieras no eran tampoco lo suficientemente claras y el gobierno fue muy generoso con sus garantías. La maquinaria para asegurar que las responsabilidades financieras fueran compartidas en caso de conflicto no resultaron efectivas y generalmente fue el gobierno el fiador de las compañías con problemas.
- Hasta este punto, los planes elaborados por las secretarías con responsabilidades sectoriales no incluían una efectiva previsión para consultar a las autoridades locales y no incluyeron ninguna consideración sobre la compatibilidad de la infraestructura. Más aún, la primera ola de privatizaciones se llevó a cabo sin ningún cambio en la estructura de las tarifas o reforma de las leyes relacionadas a los derechos de los usuarios.

b) Las concesiones fueron otorgadas sin considerar suficientemente los aspectos a largo plazo

- Los concesionarios fueron muy veloces para encontrar un rendimiento a su inversión. La privatización del sistema carretero es un caso en especial. Los proyectos carecían plenamente de un análisis riguroso del impacto de la privatización en el crecimiento, y los costos sociales no fueron considerados de manera adecuada.
- El gobierno mexicano y los operadores a los que se otorgaron las primeras concesiones, principalmente aquellos con concesiones de autopistas, cargaron con lo más fuerte de la crisis de 1994, con su correspondiente declive en el valor del peso y el fuerte incremento de las tasas de interés.

Después de la crisis de diciembre de 1994 los planes de privatización continúan, aunque más cuidadosamente y con mayor conciencia de la necesidad de tomar en consideración los intereses regionales.

- a) Después de la crisis, el gobierno se vio obligado en 1996 a lanzar un plan de rescate financiero incluyendo programas de apoyo a bancos y deudores cuyo costo se estima en 8 por ciento del PIB (1997 Annual Review - México). Es difícil determinar la parte atribuible a las deficiencias del proceso de privatización, pero exclusivamente el costo de la reestructuración financiera de la red de autopistas representó 0.6 por ciento del PIB.
- b) Algunas privatizaciones han sido claramente exitosas, como la de Teléfonos de México (TELMEX). El gobierno vendió sus acciones de TELMEX en mayo de 1994. En abril de 1995, el Congreso aprobó una ley de telecomunicaciones estableciendo el marco para un ambiente completamente abierto a la competencia. Los operadores estadounidenses pueden ofrecer servicios de larga distancia en México, y se espera que la competencia lleve a una reducción de precios de 25 por ciento para 1997. A cambio, TELMEX está autorizado para operar en Estados Unidos.
- c) El gobierno ha buscado una competencia mayor y más intensa entre operadores. En cuanto a los puertos y aeropuertos, el objetivo no es solamente privatizar la administración u otorgar concesiones limitadas para la construcción de nuevas terminales, como lo ha hecho desde 1991, sino a privatizar las actividades portuarias y abrir completamente el sector a la competencia. La privatización podría también incluir proyectos multimodales, haciendo posible el establecimiento de conexiones carreteras- ferroviarias (ver la sección de privatización ferroviaria)

- d) Para superar las objeciones relacionadas a la pérdida de soberanía, el gobierno ha tenido que volver a definir lo que se entiende por el término de interés nacional. En el sector petroquímico, el gobierno ha debido realizar un proceso lento.
- Venta de empresas bajo control directo del gobierno. Esta política, puesta en marcha al final de los años ochenta, ha reducido considerablemente el número de empresas paraestatales, de 1 155 en 1982 a 160 a mediados de 1993. La venta reunió 26-27 mil millones de dólares.
 - En abril de 1995, el gobierno aprobó una ley autorizando a empresas privadas la distribución de gas natural en México, terminando con el monopolio de PEMEX.
 - En octubre de 1996, se redujo el número de productos de los que era productor único, mientras que al mismo tiempo un nuevo plan de privatización del sector de la petroquímica secundaria fue puesto en marcha.
- e) El gobierno federal también ha alentado a los niveles menores del gobierno para emprender iniciativas de privatización

Evaluación

A pesar de mejoras recientes, la consideración dada a los aspectos regionales de la privatización sigue siendo insuficiente.

- a) Es difícil evaluar los efectos de la desregulación, principalmente en términos de precios más bajos y mejores condiciones de vida, porque varias medidas han afectado las estructuras de precios (deducciones de impuestos, política de libre mercado, ajuste macroeconómico)
- b) Introducción de comités de coordinación a nivel regional
- El gobierno federal ha creado comités de coordinación para sus más recientes privatizaciones, reconciliando los intereses de los sectores público y privado, para asegurar que las consideraciones regionales se incluyan en las decisiones de los operadores. De esta forma, se les ha dado voz a los estados que actualmente administran substanciales presupuestos desconcentrados (ver la sección de privatización portuaria y el ejemplo del Puerto de Veracruz). A pesar de que no se puede negar el avance en la administración de las consecuencias de la privatización, no se puede considerar como una genuina política regional: el campo de acción de los estados es limitado ya que sus presupuestos desconcentrados son preasignados.

- c) BANOBRAS, el cuerpo financiero responsable de la infraestructura, ha hecho hincapié en la necesidad de capacitación de los involucrados (empresas, autoridades locales, etc.) a través de la creación de bases de datos disponibles y capacitándolos sobre técnicas de evaluación.
- d) Relación con el proceso de descentralización y desconcentración
 - La privatización y la descentralización/desconcentración han ido de la mano, pero las implicaciones de una hacia la otra no han sido medidas correctamente. Si se hubiera terminado el marco legal que rige la transferencia de poderes, hubiera sido posible entender la estrategia y responsabilidades de los estados y municipios así como las libertades financieras de las que disponen. Hubiera sido necesario un periodo de observación del nuevo marco legal para suavizar los problemas y ver cómo funciona en la práctica. Una mayor familiaridad con las reglas hubiera permitido un mejor posicionamiento de los participantes en las licitaciones para la adquisición de empresas públicas.
 - El proceso es más de desconcentración que de descentralización para la mayor parte de la infraestructura. Las decisiones de inversión son dirigidas por el gobierno central y los estados y municipios tienen una influencia limitada en los planes-maestros para el territorio de la Federación.
- e) La privatización no se ha relacionado con mayores transferencias financieras a los estados, que no tienen competencia sobre los presupuestos desconcentrados. El gobierno federal ha tenido que recortar su propia inversión.²¹ La privatización no ha sido llevada en la misma escala en los estados y municipios, debido a que existen muy pocos recursos para la evaluación de proyectos y por lo tanto, muy pocos proyectos elegibles.

Consecuencias territoriales

La privatización afecta varias partes del territorio mexicano.

- a) Estados fronterizos: Sonora, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León.
 - Estos estados se han beneficiado de los vigorosos negocios y del comercio transfronterizo. Las concesiones carreteras y ferroviarias más rentables estarán ahí. Estas regiones también cuentan con suficientes ingresos fiscales para financiar su propia infraestructura y ofrecer a las empresas locales e industrias maquiladoras, eficientes redes de transporte y comunicaciones.

- Sin embargo, este tipo de desarrollo beneficia muy poco al resto del país, ya que las maquiladoras utilizan productos importados y no hacen subcontrataciones. Más aún, las grandes empresas globalmente competitivas son más bien intensivas en capital y no en mano de obra, empleando una fuerza de trabajo relativamente pequeña. La fabricación únicamente representa alrededor del 30 por ciento del PIB en el estado de Coahuila (datos de 1993), que se especializa en la fabricación de acero; y en Nuevo León, que ha desarrollado una gran variedad de actividades manufactureras y cuya capital, Monterrey, alberga las oficinas centrales de las principales empresas industriales de México. En otros estados, la fabricación representa únicamente el 17 por ciento del valor agregado.
- b) Los estados que se localizan entre los estados fronterizos y los estados que rodean al Distrito Federal: Aguascalientes, Guanajuato, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí y Querétaro.
- El desarrollo se puede visualizar a lo largo de las grandes arterias que llevan a la frontera. En los estados principalmente agrícolas de Zacatecas y Durango, una mejor infraestructura haría posible aumentar la producción (madera en Zacatecas, productos ganaderos y de granja en Durango).
- c) Los estados que rodean al Distrito Federal: México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos.
- Estos estados cuentan con una sólida infraestructura, modernizada desde la privatización. Tienen conexiones de autopistas con la Ciudad de México y los medios adecuados de conexiones carreteras y ferroviarias con el norte-sur y este-oeste y un buen acceso al Puerto de Veracruz.
 - Se benefician de la saturación de la zona metropolitana y de la reubicación de empresas. La población de la zona metropolitana ha dejado de expandirse y el éxodo empresarial es cada vez más perceptible. El sector manufacturero es más extenso que en el resto del país, representando alrededor de 25-30 por ciento del PIB.
- d) Los estados costeros con grandes instalaciones portuarias. En el Pacífico: Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Baja y California Sur; en el Atlántico y el Caribe: Veracruz y Yucatán.
- Existen grandes puertos en ambas costas. Algunos fueron construidos o modernizados en los años ochenta como parte de un intento inicial por mejorar el equilibrio territorial. Sin embargo, la cuestión es su capacidad para tener mayor participación de mercado en los puertos extranjeros con los que compiten y a través de los cuales llega una

sustancial proporción de importaciones mexicanas. La privatización debería darles un impulso (ver la sección sobre privatización de puertos).

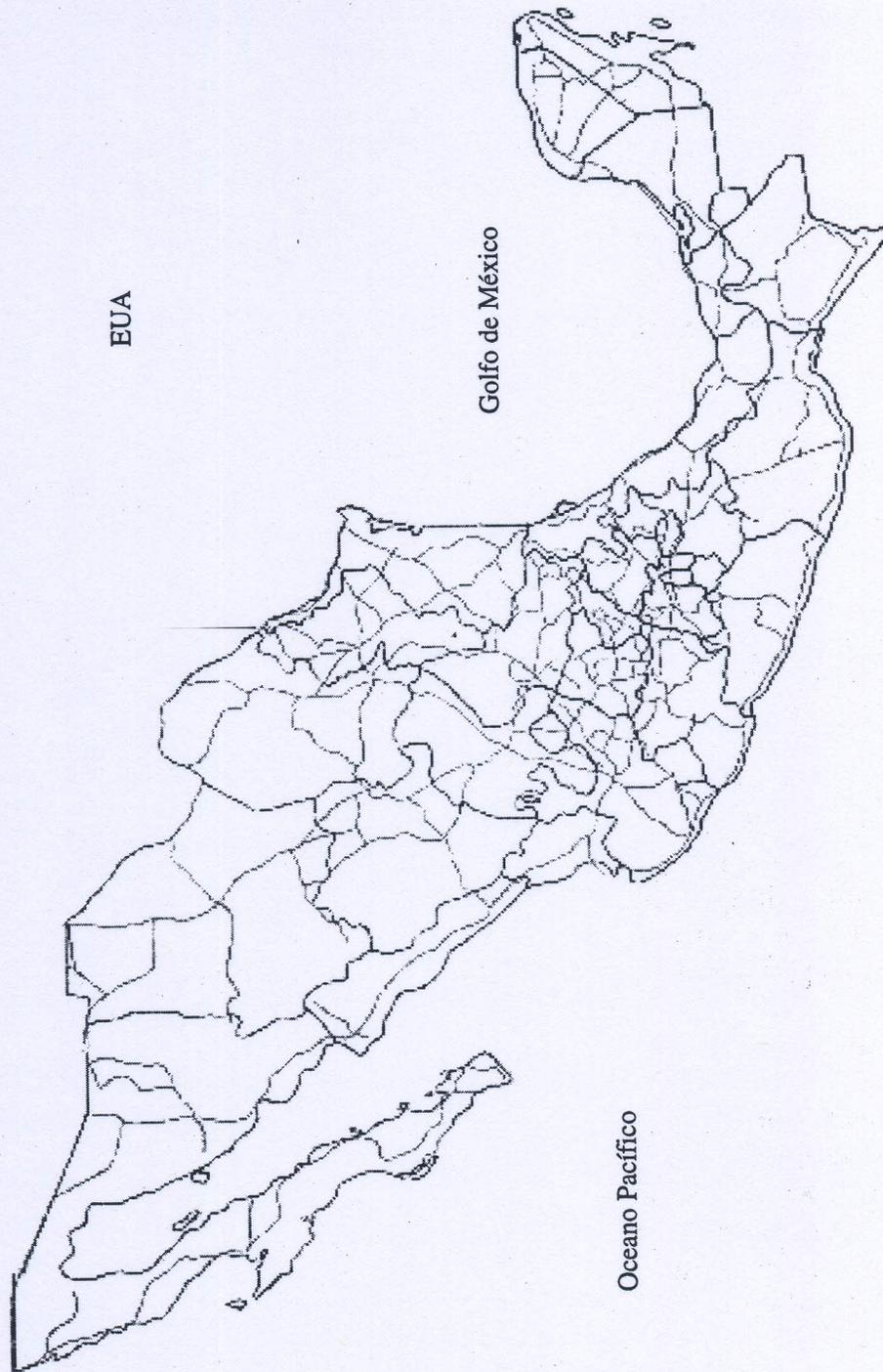
- Dejando a un lado los efectos inmediatos sobre el empleo, se necesita considerar el desarrollo de las costas. Existen tres puertos en el estado de Veracruz, que requieren instalaciones portuarias especializadas. La planeación del desarrollo costero debería incluir las costas de Estados Unidos y el Caribe. Con el fin de desarrollar los puertos se necesitan mejores conexiones multimodales, especialmente carreteras y ferrocarriles.
- e) Los estados que se benefician de la industria petrolera: Campeche y Tabasco.
 - A pesar de que el nivel del PIB por habitante en estos estados se encuentra entre los mayores de la Federación, los beneficios en términos de mejorar las condiciones de vida son comparativamente pequeños. Las instalaciones petroquímicas se han instalado en otras partes del territorio y hay relativamente poca industria manufacturera.
- f) Estados rurales—o enclaves: Chiapas, Durango, Guerrero, Oaxaca, y Quintana Roo.
 - Estos estados están en desventaja debido a su distancia del centro y su falta de infraestructura. Los proyectos de modernización y privatización se han enfocado a un pequeño número de rutas (autopista Cuernavaca-Acapulco, carretera Tuxtla Gutiérrez-Cosoloacaque). Al mismo tiempo, la mayoría de los estados están en desventaja debido a la poca mano de obra y a las condiciones de pobreza extrema.

HISTORIA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES CARRETERAS, FERROCARRILES, PUERTOS Y AEROPUERTOS

Estado del sistema carretero antes de la privatización

La densidad de la red carretera de México en términos de km por millón de habitantes es diez o veinte veces menor que la de los otros países de la OCDE, a pesar de que es comparable con la de otros países latinoamericanos como Brasil y Argentina. Sin embargo, el principal motivo de preocupación no es tanto la baja densidad de la red carretera sino su baja calidad asociada con la ineficiencia de la flota de transportistas.

Mapa 21. La red mexicana de carreteras



Fuente: INEGI.

Cuadro 21. Carreteras pavimentadas (km)

	Total	Federal	Estatad	Rural	Local
1990	239 235	47 503	61 108	97 503	33 120
1991	241 962	48 485	61 108	99 249	33 120
1992	243 856	49 278	61 736	99 722	33 120
1993	245 183	49 954	61 998	100 111	33 120
1994	303 414	49 273	56 149	147 456	50 536
1995	307 983	49 518	56 936	150 927	50 602
1995/90	5.18	0.83	-1.40	9.13	8.85

Fuente: INEGI.

En una economía donde las carreteras y autopistas representan del 80 al 90 por ciento del total del transporte de carga y pasajeros, estos factores representan una seria desventaja económica, incrementando costos y agotando la vitalidad de las regiones debido a que impiden la movilidad y la modernización.

En 1994, de las principales carreteras, el 61 por ciento eran de baja calidad y el 29 por ciento de calidad mediocre; únicamente 10 por ciento eran satisfactorias. El transporte carretero es proporcionado por más de 100 000 operadores, la mayoría de los cuales son propietarios y conductores. El tráfico se incrementó en 23 por ciento durante el periodo 1989-92, seguido de una desregulación del transporte carretero en 1989, pero la construcción de nuevas carreteras no le ha seguido el paso a este desarrollo.

El aumento en la capacidad carretera federal y estatal en la primera mitad de los años noventa, fue mucho menor que la cifra correspondiente de crecimiento del PIB en volumen durante el mismo periodo (2.6 por ciento) -ver cuadro 21. Esto demuestra que la política del gobierno mexicano de privatizar secciones de las principales carreteras fracasó en su propósito de expandir la red carretera.

Privatizaciones

Las grandes carreteras representan 95 000 km de autopistas siendo el gobierno federal responsable de la mitad de esta cantidad y los estados de la otra mitad. Ellas representan el 85 por ciento del comercio nacional y 99 por ciento del tráfico dentro de las ciudades. El gobierno mexicano está actualmente concentrando sus recursos en 10 carreteras (ver cuadro 22 y mapa 21), de las cuales algunas secciones han sido privatizadas en forma de concesiones.

De 1988 a 1994, las concesiones para 5 800 km de autopistas de cuota fueron otorgadas a un precio de 15 mil millones de dólares. Actualmente 700 km están en construcción. Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), un organismo federal,

Cuadro 22. Principales carreteras

Principales carreteras	Km	Modernizados	Otros
Ciudad de México- Guadalajara-Tepic- Mazatlán - Guaymas- Hermosillo - Nogales con las ramas de Lázaro Cárdenas y Tijuana	3 036	1 976	1 060
Ciudad de México-Querétaro - San Luis Potosí - Monterrey-Nuevo Laredo con las ramas de Piedras Negras y Reynosa	1 816	1 108	708
Querétaro - Irapuato - León - Lagos de Moreno-Aguascalientes - Zacatecas- Torreón - Chihuahua-Ciudad Juárez	1 610	1 293	317
Acapulco - Cuernavaca-México-Tuxpan- Tampico-Matamoros	1 044	202	842
Ciudad de México-Puebla-Coatzacoalcos- Campeche-Mérida-Cancún con las ramas de Oaxaca y Chiapas	2 427	1 592	835
Mazatlán - Durango - Torreón - Saltillo- Monterrey-Reynosa - Matamoros	753	388	365
Manzanillo - Guadalajara - Lagos de Moreno - San Luis Potosí - Tampico	908	381	527
Acapulco - Cuernavaca - Puebla - Veracruz	446	344	102
Veracruz - Tampico - Monterrey	737	192	545
Transpeninsular - Baja California	1 738	200	1 538
Total	14 515	7 676	6 839

Fuente: México FMI/Banco Mundial Edición Especial, septiembre 1996.

administra 900 km. Estas concesiones representan aproximadamente la mitad de las autopistas en las cuales el tráfico es muy intenso.

Los acuerdos de concesión especificaban peajes máximos e indexaban procedimientos. A cambio, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, garantizaba un flujo mínimo de tráfico y preveía una revisión del periodo de concesión de acuerdo a las tendencias de tráfico.

La privatización se apoyó en una reforma institucional de tres etapas:

- descentralización de la responsabilidad administrativa, técnica y financiera a los estados, para carreteras que no estuvieran bajo la tutela federal;
- descentralización, hacia las oficinas locales, de las operaciones que estuvieran bajo la tutela de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- fortalecimiento de las capacidades de planeación a nivel federal.

Estas reformas, percibidas como poco transparentes, no se creía que fueran a realizarse satisfactoriamente.

La privatización se convirtió en la bancarrota para los poseedores de las licencias, como resultado de una combinación de factores incluyendo: la falta de claridad de los contratos, malos análisis de rutas, pronósticos de tráfico incorrectos y excesivos costos de construcción. Los costos reales excedieron a los presupuestados en más de 50 por ciento en promedio. Por ejemplo, la autopista Cuernavaca-Acapulco costó 2.1 mil millones de dólares, más del doble del costo estimado. Estos factores se componían de: servicios y equipos inadecuados (estaciones de servicio, hoteles, equipo de seguridad), y altos costos de mantenimiento. El Banco Mundial considera que la calidad de los estimados y los estudios técnicos en los que se basaron los pronósticos de tráfico y de costos quedaron muy por debajo de las necesidades de un proyecto de tal envergadura. También asignó una gran responsabilidad a los bancos estatales que prestaron el dinero, ya que no llevaron a cabo las actividades normales de realizar una detallada revisión y evaluación de proyectos.

El gobierno estuvo de acuerdo en que los constructores también deberían ser los administradores. El exceso de costos fue transmitido a los peajes, que fueron inflados aún más por otros factores. Los operadores estaban ansiosos de amortizar rápidamente su inversión, temerosos de obtener únicamente financiamiento a corto plazo y ansiosos de completar la empresa antes de que terminara el periodo presidencial. El resultado fue una reducción a 10-15 años en las concesiones de autopistas de pago. En 1995, antes de la devaluación, el viaje entre la Ciudad de México y Acapulco costaba aproximadamente 63 dólares. El peaje era en promedio cinco o diez veces mayores que en Estados Unidos para distancias similares.

La rentabilidad de estos proyectos fue afectada seriamente. La tasa interna de retorno de los proyectos de autopistas de cuota era de 2 por ciento, comparada con la tasa estimada de 26 por ciento. Muchos operadores cuya deuda estaba denominada en dólares pero cuyo flujo de ingreso era en pesos enfrentaban grandes dificultades financieras.

La privatización de las carreteras también ocasionó problemas financieros para los estados. Enfrentados con peajes excesivamente caros, los transportistas preferían usar las carreteras libres de pago. Estas carreteras se deterioraron más rápido de lo que hubiera sido en otro caso, generando altos costos de mantenimiento que debían ser financiados por los presupuestos estatales.

A principios de 1995, el gobierno tuvo que intervenir para apoyar 48 de las 52 concesiones para rescatar de la bancarrota a los poseedores de las licencias, aportando el equivalente del 0.6 por ciento del PIB. Las concesiones se extendieron de 10-15 años a 30 años y las secciones fueron agrupadas bajo una sola estructura administrativa. Se están considerando planes para prohibir la circulación sobre la anterior red de carreteras al transporte de carga pesada. El 6 de diciembre de 1995, el gobierno recortó los peajes para los vehículos comerciales en 60 por ciento.

También se tomaron iniciativas para aumentar el tráfico transfronterizo. A partir de diciembre de 1996, los camiones mexicanos y estadounidenses pueden operar en los estados fronterizos. TMM (Transportación Marítima Mexicana) y JB Hunt han establecido una alianza estratégica para proporcionar el servicio de transporte de puerta a puerta entre México y Estados Unidos. Se han firmado contratos con Nissan y Volkswagen para el transporte de automóviles en ambos lados de la frontera. Se considera que este tipo de negocios generen el 30 por ciento de las ganancias de TMM.

Conclusión: A pesar de que el costo al presupuesto federal en el corto plazo ha sido elevado, la privatización ofrecerá beneficios potenciales a los estados fronterizos pero también aumentará las desigualdades entre estados.

Todas las principales carreteras involucradas en los proyectos de privatización llevan a las ciudades fronterizas, ya sea desde la Ciudad de México o de carreteras en los litorales. Este diseño favorece a los estados fronterizos. Los estados en las rutas de tránsito podrían beneficiarse de los efectos indirectos. Sin embargo, en el actual clima de restricción presupuestal, el retiro del gobierno federal y la desconcentración de los presupuestos hacia los estados podría hacer más difícil sostener el nivel de inversión y mantenimiento para otras secciones de la red de carreteras, poniendo en desventaja a las regiones marginadas y sus economías.

PRIVATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES

La red ferroviaria, transportando 12 por ciento del transporte de carga dentro de las ciudades y 2 por ciento del tráfico de pasajeros, es considerada la infraestructura de transporte menos eficiente de México (ver cuadro 23 y mapa 22). En 1990, la proporción de "km de vías férreas por millón de dólares del PIB" era 90, dos a dos y la mitad de veces menor que la proporción correspondiente para los otros países de la OCDE. Igual que para la red de carreteras, el problema no es tanto de densidad sino de la baja productividad tanto del equipo como de la mano de obra.

La mala condición del equipo es flagrante: en 1990, se estimaba que únicamente estaban en operación 64 por ciento de locomotoras diesel, comparado con una cifra de 80 a 90 por ciento en otros países de la OCDE. Las dificultades incluyen retrasos, problemas de seguridad y la ineficiencia del equipo de carga y descarga.

La desregulación del sector del transporte de carretera llevó a una caída en el precio del transporte carretero, lo que ocasionó un cierto nivel de transferencia en el tráfico de ferrocarril a carretera. El tráfico ferroviario disminuyó de 1985 a 1991. Las pérdidas en la operación ferroviaria en México crecieron de 9.8 por ciento del volumen de ventas en 1986 a 55 en 1991.

Cuadro 23. La red ferroviaria mexicana en cifras, 1994

Líneas principales	20 445 (40% del cual es moderno)
Líneas secundarias	4 460 km
Líneas privadas	1 540 km
Carga	53 millones de toneladas (15% del total del tráfico de carga en México)
Manejo continua de carga	35 300 (de los cuales se usa 26 800)
Locomotoras	1 426
Manejo de pasajeros	1 029
Empleados	48 000

Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México, FNM.

Para remediar estas dificultades, el gobierno mexicano decidió privatizar los ferrocarriles. Ahora que la legislación necesaria ha sido aprobada, el gobierno está definiendo el calendario y las condiciones.

Se han hecho cambios considerables en la mano de obra y las relaciones laborales. La compañía, que tenía 84 000 empleados en 1992, renegoció sus contratos de trabajo, proporcionando incentivos para despidos voluntarios y reorganización del personal. La mano de obra se ha recortado a 48 000 y cierto número de líneas han sido cerradas. Sólo permanecen 35 de las 100 líneas de pasajeros originales.

Principales características de la privatización

El propósito de la privatización es crear compañías regionales basadas en un plan por zonas que está siendo diseñado actualmente. Los inversionistas tendrán la posibilidad de escoger entre un amplio rango de concesiones, incluyendo: las líneas existentes, la construcción de nuevas líneas y la modernización de la industria ferroviaria, principalmente señalización y telecomunicaciones. El gobierno está dando prioridad a la eficiencia (a través de la transferencia de experiencia) antes que a nuevos ingresos. La privatización debe llevarse a cabo en dos etapas para evitar un repentino torrente de despidos. Cuatro redes regionales están programadas para privatizarse.

1. Noreste (2 200 km de vías). Ésta es la más importante de las cuatro regiones ya que incluye principales rutas que llevan a la frontera con Estados Unidos. Las secciones más importantes son: Querétaro-Nuevo Laredo, Monterrey-Matamoros y Aguascalientes-Tampico.
2. Sudeste, con 2 200 km de vías, incluyendo rutas principales como Ciudad de México-Veracruz, Mérida-Coatzacoalcos, Coatzacoalcos-Salina Cruz.

3. Pacífico-Norte, con 6 200 km de vías uniendo Guadalajara con Manzanillo, Tampico y Monterrey con Torreón e Irapuato con Ciudad Juárez. Ésta parece ser la primera concesión a privatizarse.
4. Valle de la Ciudad de México, con un número relativamente pequeño de vías. Probablemente esta concesión incluirá servicios de interconexión con la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Más de la mitad de las principales vías de México serán privatizadas. La privatización debe hacer posible la modernización del equipo (el costo estimado de modernización es de 2 mil millones de dólares aproximadamente), el incremento de la participación de los ferrocarriles en el mercado de transporte de carga de 12 por ciento a 18-20 por ciento y el desarrollo de conexiones con otros medios de transporte. La división de la red en cuatro grandes regiones también significa que se pueden tomar en consideración aspectos territoriales y ambientales más fácilmente.

Se recibieron los comentarios de 174 grupos expresando su interés cuando los planes de privatización fueron anunciados. Es probable que sea difícil para los candidatos mexicanos hacer ofertas individuales debido a la pérdida de valor del peso. Por lo tanto, algunos han buscado crear sociedades con compañías navieras, mientras que las posibilidades de alianzas estratégicas con compañías de Estados Unidos también harían la operación más atractiva.

Es probable que las compañías ferroviarias de Estados Unidos jueguen un papel importante debido a que las economías de escala harían posible capitalizar los beneficios de mayores flujos comerciales por el TLC. En 1994, la compañía Southern Pacific transportó 176 000 cargas de vehículos en ambos lados de la frontera, generando 8 por ciento de su volumen de ventas. La compañía Kansas City Southern Railroad ha hecho equipo con la compañía naviera más grande de México, Transportación Marítima Mexicana. La compañía Union Pacific transporta el 55-60 por ciento del total de fletes de Estados Unidos con México (Laredo, Brownsville, El Paso), con un valor de tráfico de 350 millones de dólares en 1994, pero los directivos no creen que el crecimiento pueda continuar a menos que la infraestructura sea modernizada.

La legislación que rige las operaciones ferroviarias fue aprobada a fines de 1996 pero no se ha anunciado un calendario para la venta de las redes.

Conclusión: La operación da mayor consideración a las consecuencias regionales, pero es una apuesta que no es seguro que tenga éxito.

La división de la red ferroviaria en zonas hace posible tomar en cuenta consideraciones territoriales. Los sistemas de la red que unen al Distrito Federal y a las regiones que lo rodean con los sistemas de comunicación entre Monterrey y las ciudades fronterizas (Matamoros, Nuevo Laredo, Piedras Negras) son, por mucho, las más rentables. Las mejores conexiones con los

puertos en el Golfo de México (Matamoros, Tampico, Veracruz) podrían ayudar a revitalizar la región.

Las otras ciudades fronterizas son servidas por redes menos densas. Los operadores de Estados Unidos hubieran preferido la privatización de toda la red y no sólo de secciones predeterminadas de ella.

Las regiones marginadas son servidas por una sola línea, y la privatización no afectará a ninguna de ellas (Quintana Roo y Chiapas) a pesar de encontrarse entre las regiones menos desarrolladas.

Los candidatos están preocupados por los riesgos ecológicos y no aceptan responsabilidad legal sobre ningún daño ecológico provocado por la compañía nacional de ferrocarriles antes de la privatización.

Los candidatos también han planteado la cuestión de las relaciones laborales. A pesar de que la mano de obra se ha reducido en 41 por ciento a través de despidos y jubilaciones, FNM aún tiene tres veces más empleados que Southern Pacific. El costo de despedir más personal será sin duda el tema de duras negociaciones.

PRIVATIZACIÓN DE LOS PUERTOS

Con sus 10 000 km de litorales marítimos, México cuenta con 85 puertos, de los cuales 22 tienen conexiones internacionales. Entre 1990 y 1994, el tráfico portuario se incrementó a una tasa anual promedio de 2.3 por ciento, aumentando de 169 a 185 millones de toneladas, y el crecimiento del tráfico en contenedores fue particularmente vigoroso (14 por ciento). El transporte marítimo representó el 31 por ciento del transporte de carga en México y 70 por ciento del comercio exterior no petrolero. No hay restricciones de capacidad a pesar de que la demanda ha crecido fuertemente.

En 1991, el 25 por ciento de las importaciones de la Cuenca del Pacífico entraron a México a través de Los Angeles/Long Beach. Los niveles de carga a puertos estadounidenses fueron frecuentemente menores, con viajes más frecuentes, debido al mayor volumen de comercio a través del Pacífico a los Estados Unidos. Las compañías extranjeras que operan en México informan que las pérdidas y retrasos son fuertes en los puertos mexicanos. Las compañías pequeñas encuentran difícil el uso de las instalaciones portuarias debido a los retrasos en inspecciones y procedimientos para las mercancías no transportadas en contenedores.

La restructuración del sector se inició en 1989 cuando los puertos, que habían estado bajo la tutela de diferentes corporaciones, fueron unidos bajo un solo organismo, Puertos Mexicanos. La participación del sector privado se inició en 1991, cuando las primeras concesiones para los servicios de manejo de

mercancías fueron otorgadas a empresas privadas en donde las compañías navieras tenían inversiones.

Las nuevas reformas introducidas en 1993, preveían la concesión de la administración portuaria a los llamados API (Administración Portuaria Integral) por un periodo de 50 años, pudiendo los API conceder las operaciones portuarias a empresas privadas. Se crearon 17 API en 1995 y se estableció una organización que los agrupa bajo la tutela de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para coordinar las actividades de las autoridades portuarias.

Las autoridades portuarias son empresas comerciales pertenecientes a gobiernos estatales y municipales. Las acciones de las API²² pueden ser vendidas a compañías privadas siempre y cuando sean en su mayoría de propiedad Mexicana. Cada puerto está gobernado por un comité de administración que incluye a representantes del gobierno central, del gobierno estatal y a representantes del sector privado. Este sistema debería ayudar a incrementar la coordinación con otros medios de transporte, tomar mejor ventaja de las economías de escala e incluir gradualmente consideraciones regionales y ambientales.

Estas reformas han ido de la mano con la desregulación del trabajo de muelle. La carga y descarga es llevada a cabo por compañías privadas que ofrecen contratos de trabajo bajo los cuales los salarios están más ligados a la productividad. Por ejemplo, la productividad en el Puerto de Veracruz se incrementó al doble entre 1991 y 1994.

El gobierno considera que la privatización de los puertos fue un éxito. El sector privado maneja 80 por ciento del tráfico de contenedores, la productividad se ha incrementado y los costos han bajado.

El Puerto de Veracruz

Veracruz es uno de los puertos mexicanos más grandes (ver gráfica 15), representando 22 por ciento del transporte marítimo de carga y 39 por ciento del tráfico de contenedores. Es el puerto líder en términos de carga y descarga, manejando 7 millones de toneladas de carga en 1994. La principal actividad del puerto es el grano, y maneja 35 por ciento de las importaciones mexicanas de grano. El grano es transferido a terminales de almacenamiento en contenedores especiales o embarcado directamente en vagones para ser transportado en tren hacia el interior del país.

La privatización del Puerto de Veracruz se inició en 1991 y la autoridad portuaria fue creada en febrero de 1994. La autoridad ha realizado un plan de desarrollo que requiere de una inversión de 200 millones de dólares, con un alto nivel de participación del sector privado. Un proyecto que costaba 20 millones de

dólares diseñado para incrementar la superficie del puerto en 30 hectáreas, destinado para terminales de contenedores, está actualmente en marcha.

Se han otorgado concesiones para operaciones relacionadas con instalaciones de terminales y portuarias, incluyendo terminales para contenedores, instalaciones para reparación de contenedores, silos, instalaciones para almacenamiento de productos refrigerados, terminales de ferrocarril de mercancías y otros servicios, especialmente turísticos.

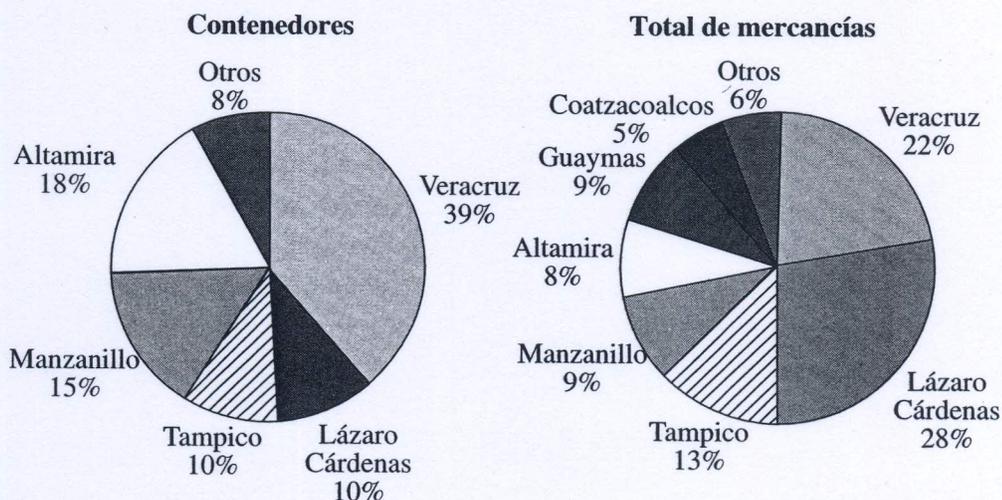
Se han hecho posibles las conexiones multimodales con la construcción de una autopista que une Veracruz a la Ciudad de México, reduciendo el tiempo del trayecto a cuatro horas y media, y la existencia de un doble enlace ferroviario dentro del área portuaria.

Los efectos de la privatización parecen positivos: la actividad en el puerto creció a una tasa anual de 20 por ciento entre 1992 y 1996, y la autoridad portuaria pretende triplicar la capacidad del puerto de 7 a 22 millones de toneladas para el año 2000.

PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

México tiene la mayor red de aeropuertos de latinoamérica, con 1700 instalaciones, a pesar de que 7 aeropuertos manejan el 70 por ciento del tráfico aéreo. Se requiere una inversión considerable mientras que el volumen de tráfico se incrementa y el gobierno está planeando involucrar al sector privado.

Gráfica 15. Participación de mercado del Puerto de Veracruz, 1995



Fuente: Administración portuaria integral de Veracruz.

Congruente con el método utilizado para privatizar los puertos, se otorgarán concesiones para la administración de parte de los 5 aeropuertos que aún son manejados por el gobierno.

Es probable que el proceso empiece con la privatización de aeropuertos de tamaño mediano. El primer aeropuerto a ser privatizado es el de Puerto Vallarta. Se cubren tres tipos de concesiones: servicios técnicos (mantenimiento de pistas y torres de comunicación y servicios de seguridad), servicios auxiliares (manejo de equipaje, venta de combustibles), y servicios comerciales (restaurantes, tiendas). Las concesiones se otorgarán por periodos de 50 años y se espera que la participación de accionistas extranjeros se limite a 49 por ciento.

Se están haciendo planes para la construcción de un segundo aeropuerto que dé servicio a la Ciudad de México, ya que se espera que el actual aeropuerto alcanzará su punto de saturación en el año 2000.

NOTAS

1. Comisión Europea, *Report of the Study Group on the role of the public finance in European Integration*, 1977, Bruselas.
2. Se asume que un presupuesto equilibrado, teniendo las principales características del presupuesto federal de México en 1993, a saber: ingresos equivalentes a 16 por ciento del PIB mexicano, de los cuales $\frac{3}{4}$ en recaudación fiscal y $\frac{1}{4}$ en ingresos derivados del petróleo/petroquímicos -por el lado del gasto, 50 por ciento de gastos de operación, 15 por ciento de inversión, 15 por ciento en bienestar social y 20 por ciento en transferencias a los estados y municipios. El ingreso fiscal es compartido entre los estados de acuerdo al grado de descentralización, al ingreso de las empresas públicas en proporción con la población, a los gastos de operación proporcionales al número de servicios públicos, a las transferencias e inversiones proporcionales a la participación federal y al gasto en bienestar social proporcional a la tasa de mortalidad infantil.
3. Enrique Cabrero Mendoza, Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio, en Enrique Mendoza, Coordinador, *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Angel Porrúa, octubre 1996, pp. 17-102.
4. Las cifras para las finanzas públicas locales están únicamente disponibles hasta 1992. *El Ingreso y El Gasto Público en México*, edición 1994, INEGI, Ciudad de México, 1995.
5. Ver particularmente: OCDE, IND/WP6(87)5, *The contribution of the different levels of government to regional devopment*, París, y OCDE DSTI/IND6/88.13, *Clarification of the role of the different levels of government in regional development and ways of harmonizing responsibilities*, 1988, París.
6. Prud'homme, R., *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Observer, Vol. 10, No. 2 (agosto 1995), pp. 201-220.

7. Heng-fu Zou y Hamid Davoodi, *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, Working Paper No. 680-02C, Departamento de Investigaciones Políticas, División de Economía Pública, Banco Mundial, 1996.
8. La mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales se compone de : a) transferencias del gobierno federal (deuda pública y subsidios específicos federales o intergubernamentales registrados como “ingresos ocasionales”), b) obligaciones que no se fijan localmente, c) ingresos de empresas públicas, d) cuentas por cobrar y efectivo en caja. El porcentaje del impuesto local genuino es por lo tanto muy bajo (ver cuadro 18).
9. Así como la progresión del sistema fiscal se mide por la proporción del ingreso/impuesto del contribuyente, así la progresión del sistema de transferencias se puede medir por la proporción de las transferencias/ingreso del beneficiario.
10. La fórmula y su evolución han sido descritas por Rogelio Arellano Cadena en *Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México*, Lecturas 83 México; Hacia un nuevo federalismo fiscal, Gobierno del Estado de Puebla, 1997.
11. La contribución a la que se hace referencia es de hecho el impuesto local como proporción del PIB por habitante en los estados.
12. Una crítica detallada de los problemas institucionales y financieros de las administraciones locales en México y sugerencias para mejorarlos se pueden encontrar en OCDE (1997) *Territorial Development Infrastructures in México. A New Public Policy for Development*. TDS. París.
13. Por supuesto, esto no significa transferir impuestos federales cuya contribución se establece en la Ciudad de México, que serían realmente subsidios disfrazados.
14. Este programa ya no existe.
15. Entre 1990 y mediados de 1992 las privatizaciones produjeron 20.23 mil millones de dólares. De los cuales, 13 mil millones de dólares provenían de la venta de los bancos y 6.2 mil millones de dólares de la venta de la compañía telefónica. El importe fue utilizado para reducir la deuda pública.
16. GALAL, Ahmed, JONES, Leroy, TANDON, Pankaj y VOGELSANG, Ingo (1977), *Les effets de la cession d'entreprises publiques sur le bien-être général*, BIRD/Banque Mondiale.
17. Esta resolución también concierne a aquellas que los organismos públicos deben seguir para justificar el establecimiento de nuevos estándares y requerimientos. Todos los procedimientos y trámites burocráticos son

analizados por el Consejo de Desregulación Económica, que se compone de representantes de los sectores público, empresarial y laboral. En 1996, el Consejo revisó y analizó la lista de estándares y requerimientos para abrir y operar un negocio que habían sido establecidos por 11 secretarías federales, el Departamento del Distrito Federal y sus organismos correspondientes. Basado en este análisis y en medidas de desregulación ya establecidas, el Registro Federal de Formalidades Empresariales fue compilado y publicado. Cualquier requerimiento o estándar nuevo propuesto por un organismo regulador debe ser revisado y aprobado por el Consejo antes de ser incluido en el Registro y puesto en marcha. Esto asegurará que no se impongan costos innecesarios a las empresas.

18. Banco de México, *op. cit.*, pp. 25-27.
19. Mexico Country Economic Memorandum, *Fostering private sector development in the 1990s*, Banco Mundial, 1994
20. OCDE/DAFFE (1996), *Regulatory Reform: a Country Study of México*.
21. El gobierno federal ha tenido que recortar las inversiones en 22.3 por ciento a pesar de la promesa del Presidente de incrementar la inversión en infraestructura en 25 por ciento desde su primer año de mandato.
22. Los API pueden arrendar la superficie concesionada. Las terminales en los cuatro puertos más grandes (Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira y Veracruz) serán completamente privatizados.

Anexo

UN MARCO DE TRABAJO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS Y EL ANÁLISIS TERRITORIAL¹

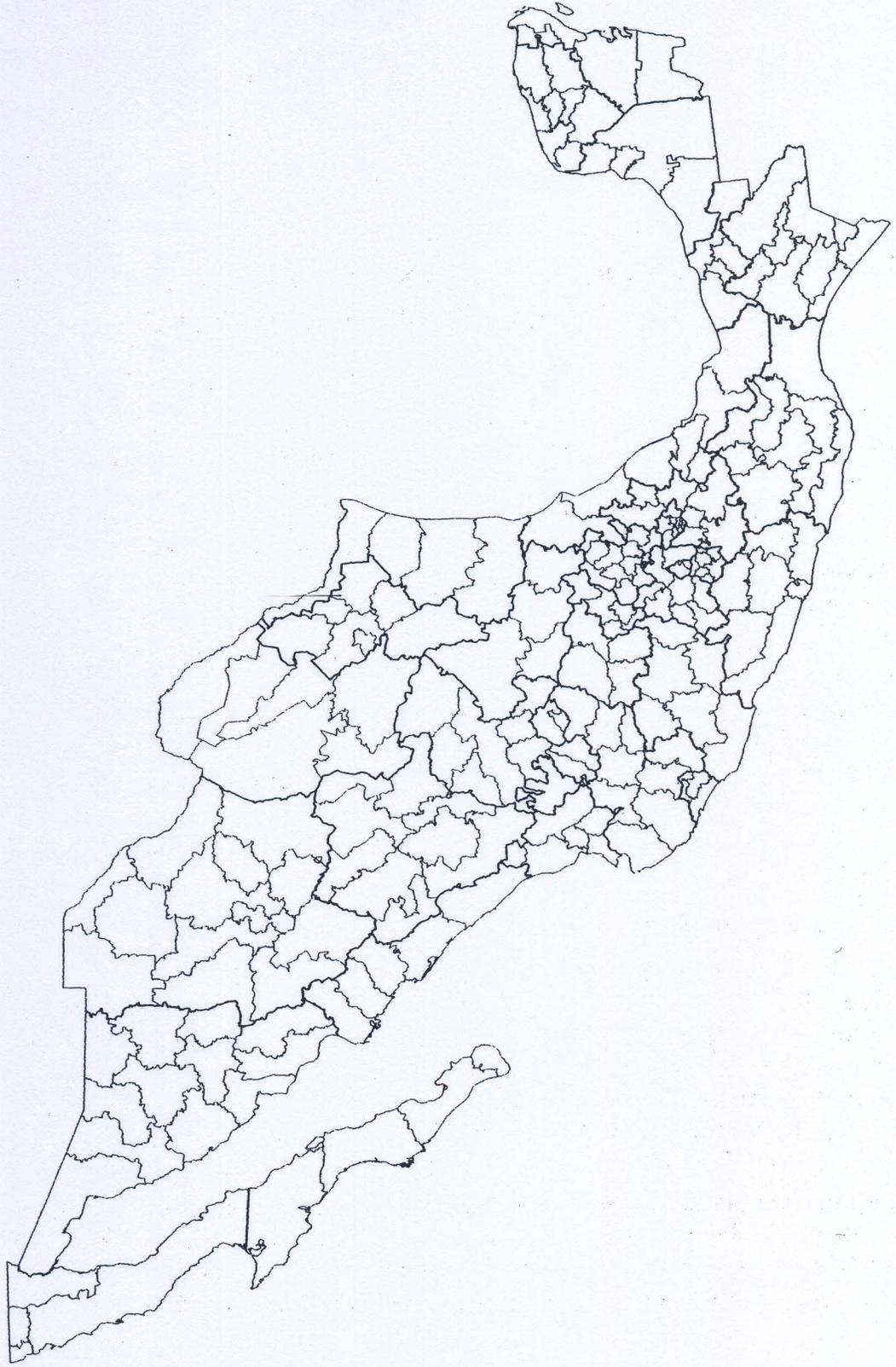
México es una república federal compuesta por 31 estados y un Distrito Federal. En México, las regiones no son entidades administrativas. Son zonas geográficas compuestas de una aglomeración de entidades administrativas básicas, los municipios. Por lo tanto, basados en un criterio socioeconómico, 2 418 municipios se reagruparon en 209 regiones. Para cada una, existen datos disponibles referentes a la demografía, educación, salud, ingreso, infraestructura y seguridad. El mapa A1 muestra esta distribución. Ninguna de las regiones abarca dos o más estados.

Las comparaciones internacionales entre territorios subnacionales requiere datos estadísticos que deben ser reunidos y basados en indicadores armonizados de unidades territoriales, usando definiciones comunes. Dependiendo del propósito del análisis, los indicadores deben ser más o menos detallados. Si el principal interés es analizar amplios desequilibrios dentro de un país, se pueden utilizar grandes regiones para evaluar políticas regionales. Los datos regionales de México han sido integrados a la base de datos territorial de la OCDE por la institución mexicana INEGI en colaboración con la OCDE. Esto hace posible la comparación de las regiones mexicanas con las regiones de otros países Miembros de la OCDE.²

El cuadro A1 muestra la actual distribución de la población en los países de la OCDE. Para la zona de la OCDE como un todo, más de 25 por ciento de la población, es decir, 240 millones de personas, viven en regiones predominantemente rurales, cubriendo 80 por ciento del territorio de la OCDE. Al otro lado del espectro, 345 millones de personas están concentradas en menos del 5 por ciento del territorio de la OCDE, en las regiones urbanizadas; la tercera parte restante (275 millones) se encuentran en regiones intermedias.

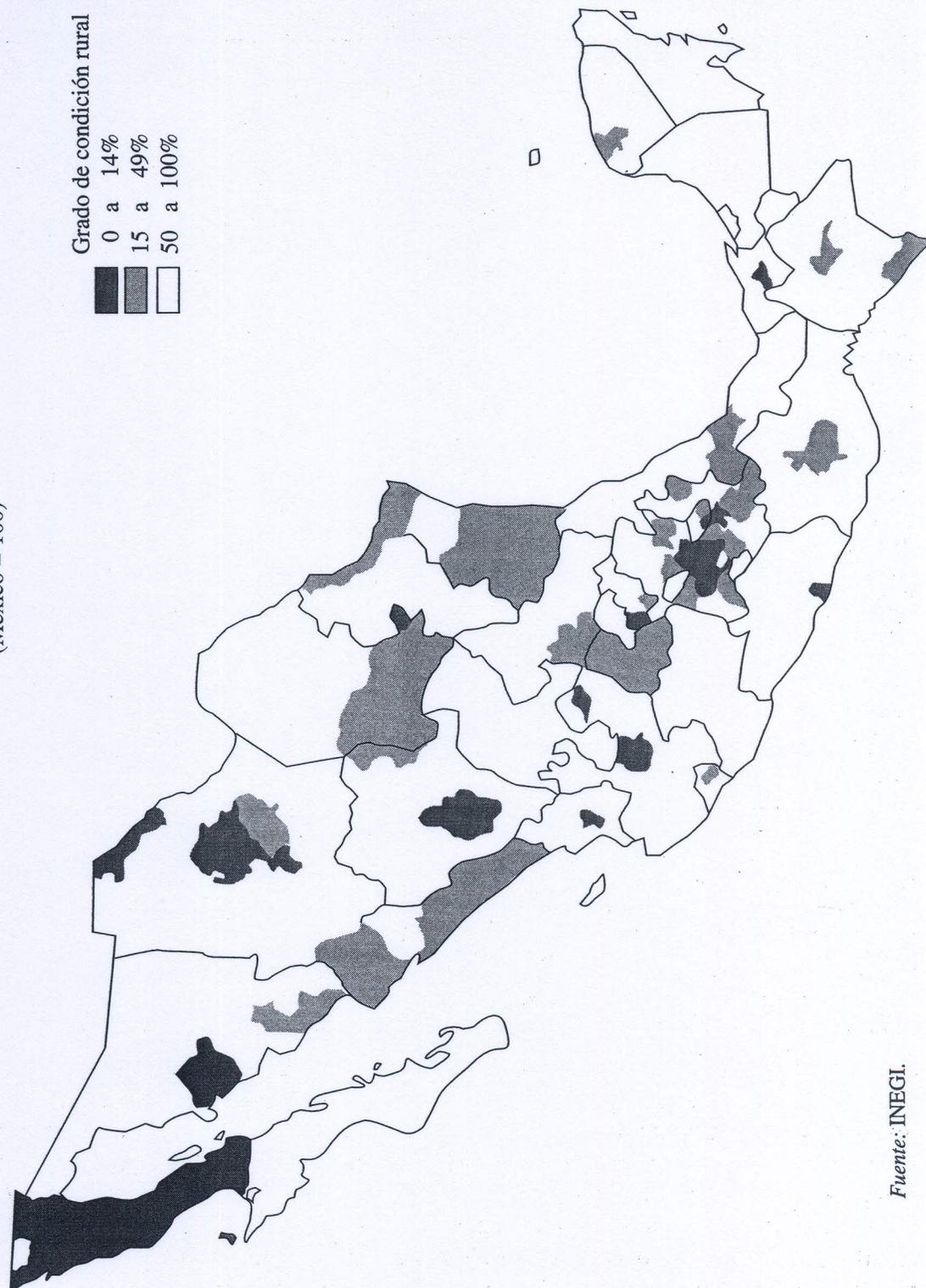
La importancia de los diferentes tipos de región varía sustancialmente de un país a otro. En la mayoría de los países escandinavos la mayor parte de la población vive en regiones predominantemente rurales. En otros, como Bélgica, Alemania, el Reino Unido o Japón, las mayores proporciones de la población se

Mapa A.1. Distribución regional



Fuente: INEGI.

Mapa A2. México : Estratificación regional por grado de condición rural, 1980-90
(México = 100)



Fuente: INEGI.

Cuadro A1. Población rural en países Miembros de la OCDE, 1990
Porcentaje de la población nacional

	Población en comunidades rurales ¹	Población por tipo de región		
		Predominantemente rural	Significativamente rural	Predominantemente urbana
Turquía	59/	58	30	12
Noruega	59	51	38	11
Suecia	43	49	32	19
Finlandia	55	43	37	20
Dinamarca	42	40	38	22
Austria	42	40	39	22
México	41	38	24	38
Estados Unidos	44	36	34	30
Canadá	40	33	23	44
Australia	30	23	22	55
Nueva Zelanda	49	47	25	28
Islandia	39	35	8	57
Irlanda	43	47	15	38
Grecia	37	42	24	34
Portugal	36	35	22	43
República Checa	29	15	57	28
Francia	37	30	41	29
España	30	17	46	37
Italia	22	9	44	47
Japón	27	22	35	43
Suiza	19	13	25	62
Alemania	21	8	26	66
Reino Unido	13	1	27	72
Luxemburgo	30	—	100	—
Bélgica	9	2	18	80
Holanda	8	—	15	85

Nota: - No aplicable

Tipología de regiones de acuerdo a su porcentaje de población regional viviendo en comunidades rurales.

Predominantemente rural (PR), más del 50%; Significativamente rural (SR), entre 15 y 50%;

Predominantemente urbana (PU), menor de 15%

Los datos para Hungría, Polonia y Corea no están disponibles.

1. Población de comunidades rurales con una densidad de población menor a 150 habitantes/km² (500 habitantes/km² en el caso de Japón)

Fuente: Base de Datos Territorial, Servicio de Desarrollo Territorial, OCDE.

encuentran en regiones urbanas. Otros países se caracterizan por una doble estructura, con grandes proporciones de la población en ambos extremos, en regiones predominantemente rurales y en urbanizadas (Canadá, Grecia, Irlanda y Portugal). En Francia, Italia y España las mayores proporciones caen en la categoría intermedia. México es de modo predominante rural: 41 por ciento de la población vive en comunidades rurales. Sin embargo, México está también clasificado como un país de la OCDE con una gran proporción de regiones predominantemente urbanas. El mapa A2 demuestra esta situación.

NOTAS

1. Ver *Territorial Indicators of Employment*, OCDE, 1996 y *Employment is a territorial issue* por Heino von Meyer y Philippe Muheim, the OECD Observer No. 203. Diciembre 1996- enero 1997.
2. Para el análisis rural-urbano en un contexto internacional, la OCDE ha desarrollado un enfoque en dos niveles, combinando información local y regional.
 - En el primer paso, las comunidades locales se clasifican como rurales o urbanas. El criterio que las define es la densidad de población, ya sea inferior o superior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Típicamente estas comunidades son unidades administrativas básicas como municipios o distritos. Existen más de 70 000 de estas unidades básicas en la zona de la OCDE.
 - En el segundo paso, el procedimiento de la OCDE jerarquiza las pequeñas regiones de acuerdo a su grado rural (o urbano), definido como la proporción de la población de la región viviendo en comunidades rurales. Idealmente, el tamaño de las unidades regionales debería reflejar las zonas de mercado de mano de obra, clasificadas por patrones de intercambio. Esto significa que son generalmente más pequeñas que las principales regiones administrativas, estados o provincias. Para facilitar el análisis, estas 2 300 pequeñas regiones del área de la OCDE se agrupan en tres tipos. Las regiones donde la mayoría de la población vive en comunidades rurales se denominan “predominantemente rurales”. Si menos del 15 por ciento de la población regional vive en comunidades rurales, la región es considerada “predominantemente urbana”. Por consecuencia, las regiones “intermedias” tienen proporciones de población rural entre 15 y 50 por ciento.

PRINCIPALES PUNTOS DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES OCDE

ALEMANIA OECD Bonn Centre August-Bebel-Allee 6 D-53175 Bonn	Tel. (0228) 959.120 Fax: (0228) 959.12.17	E-mail: mundiprensa@tsai.es Internet: http://www.mundiprensa.es	Librairie des Sciences Politiques 30, rue Saint Guillaume 75007 Paris	Tel. 01.45.48.36.02
AUSTRALIA D.A. Information Services 648 Whitehorse Road, P.O.B 163 Mitcham, Victoria 3132	Tel. (03) 9210. 7777 Fax: (03) 9210. 7788	Mundi-Prensa Barcelona Consell de Cent No. 391 08009 - Barcelona	P.U.F. 49, boulevard Saint-Michel 75005 Paris	Tel. 01.43.25.83.40
AUSTRIA Gerold & Co. Graben 31 Wien 1	Tel. (0222) 533.50.14 Fax: (0222) 512.47.31.29	Libreria de la Generalitat Palau Moja Rambla dels Estudis, 118 08002 - Barcelona	Librairie de l'Université 12a, rue Nazareth 13100 Aix-en-Provence	Tel. 04.42.26.18.08
BÉLGICA Jean De Lannoy Avenue du Roi Koningslaan 202 B-1060 Bruxelles	Tel. (02) 538.51.69/538.08.41 Fax: (02) 538.08.41	(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12 (Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23 Fax: (93) 412.18.54	Documentation Française 165, rue Garibaldi 69003 Lyon	Tel. 04.78.63.32.23
CANADÁ Renouf Publishing Company Ltd. 5369 Canotek Road Unit 1 Ottawa, Ont. K1J 9J3	Tel. (613) 745.2665 Fax: (613) 745.7660	ESTADOS UNIDOS OECD Washington Center 2001 L. Street N.W., Suite 650 Washington, D.C. 20036-4922	Librairie Decitre 29, place Bellecour 69002 Lyon	Tel. 04.72.40.54.54
Stores: 71 1/2 Sparks Street Ottawa, Ont. K1P 5R1	Tel. (613) 238. 8985 Fax: (613) 238. 6041	Tel. (202) 785.63.23 Fax: (202) 785.03.50	Librairie Sauramps Le Triangle 34967 Montpellier Cedex 2	Tel. 04.67.58.85.15 Fax: 04.67.58.27.36
12 Adelaide Street West Toronto, QN M5H 1L6	Tel. (416) 363.3171 Fax: (416) 363.5963	Internet: washcont@oecd.org	A la Sorbonne Actual 23, rue de l'Hôtel-des-Postes 06000 Nice	Tel. 04.93.13.77.75 Fax: 04.93.80.75.69
Les Éditions La Liberté Inc. 3020 Chemin Sainte-Foy Sainte-Foy PQ G1X 3V6	Tel. (418) 658.3763 Fax: (418) 658.3763	FILIPINAS International Booksource Center Inc. Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2 HV dela Costa Ext cor Valero St. Makati Metro Manila	Librairie Kauffman Stadiou 28 10564 Athens	Tel. (01) 32.55.321 Fax: (01) 32.30.320
Federal Publications Inc. 165 University Avenue, Suite 701 Toronto, ON M5H 3B8	Tel. (416) 860.1611 Fax: (416) 860.1608	Agencia de suscripciones: P.O. Box 23 00100 Helsinki	HONG KONG Swindon Book Co. Ltd. Astoria Bldg. 3F 34 Ashley Road, Tsimshatsui Kowloon, Hong Kong	Tel. 2376.2062 Fax: 2376.0685
Les Publications Fédérales 1185 Université Montréal QC H3B 3A7	Tel. (514) 954.1633 Fax: (514) 954.1635	*FRANCIA OECD/OCDE Mail orders/Commandes par correspondance: 2, rue André-Pascal 75775 Paris Cedex 16	HOLANDA-PAÍSES BAJOS SDU Uitgeverij Plantijnstraat Externe Fondsen Postbus 20014 2500 EA's-Gravenhage Voor bestellingen:	Tel. (070) 37.89.880 Fax: (070) 34.75.778
CHINA Book Dept. China National Publications Import and Export Corporation (CNPIEC) 16 Gongti E. Road, Chaoyang District Beijing 100020	Tel. (10) 6506.6688 Ext. 8402 Fax: (10) 6 506.3101	Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org	Subscription Agency/Agence d'abonnements: SWETS & ZEITLINGER BV Heereweg 347B P.O. Box 830 2160 SZ Lisse	Tel. 252.435.111 Fax: 252.415.888
COREA Kyobo Book Centre Co. Ltd. P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon Seoul	Tel. 730.78.91 Fax: 735.00.30	Órdenes por Minitel, Francia exclusivamente 36 15 OCDE	HUNGRIA Euro Info Service Margitsziget, Európa Ház 1138 Budapest	Tel. (1) 111.60.61 Fax: (1) 302.50.35
DINAMARCA Munksgaard Book and Subscription Service 35, Norre Sogade, P.O. Box 2148 DK-1016 København K	Tel. (33) 12.85.70 Fax: (33) 12.93.87	OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE: 33, rue Octave-Feuillet 75016 Paris	Dawson B.P. 40 91121 Palaiseau Cedex	Tel. 01.89.10.47.00 Fax: 01.64.54.83.26
J. H. Schultz Information A/S Herstedvang 12, DK - 2620 Albertslung	Tel. 43.63.23.00 Fax: 43.63.19.69	Internet: s-info@inet.uni-c.dk	Documentation Française 29, quai Voltaire 75007 Paris	Tel. 01.40.15.70.00
EGIPTO The Middle East Observer 41 Sherif Street Cairo	Tel. (2) 392.69.19 Telefax:(2) 360.68.04	Economica 49, rue Héricart 75015 Paris	Gibert Jeune (Droit-Economie) 6, Place Saint-Michel 75006 Paris	Tel. 01.45.78.12.92 Fax: 01.45.75.05.67
ESPAÑA Mundi-Prensa Libros S.A. Castelló 37, Apartado 1223 Madrid 28001	Tel. (91) 431.33.99 Fax: (91) 575.39.98	Librairie du Commerce International 10, Avenue d'Iéna 75016 Paris	Librairie Dunod Université Paris-Dauphine Place du Maréchat-de-Lattre-de-Tassigny 75016 Paris	Tel. 01.40.73.34.60 Tel. 01.44.05.40.13
		Librairie Lavoisier 11, rue Lavoisier 75008 Paris	Librairie de l'Université 12a, rue Nazareth 13100 Aix-en-Provence	Tel. 01.42.65.39.95

TEL: (3) 546.1442

E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East:
INDEX Information Services
P.O. Box 19502
Jerusalem

ITALIA

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
50125 Firenze

E-mail: licosa@ftbcc.it

Via Bartolini 29
20155 Milano

Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma

Libreria Hoepli
Via Hoepli 5
20121 Milano

Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiou'
Via Coronelli, 6
20146 Milano

JAPÓN

OECD Tokyo Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka Minato-ku
Tokyo 107

MALASIA

University of Malaya Bookshop
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia

MÉXICO

OECD Mexico Centre
Edificio INFOTEC
Av. San Fernando No. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P. 14050
México, D.F.

E-mail: ocde@rtn.net.mx

NUEVA ZELANDA

GPLegislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington

TEL: (3) 546.1442

Tel. (2) 627.1634
Fax: (2) 627.12.19

Tel. (055) 64.54.15
Fax: (055) 64.12.57

Tel. (02) 36.50.83

Tel. 679.46.28
Fax: 678.47.51

Tel. (02) 86.54.46
Fax: (02) 805.28.86

Tel. (02) 48.95.45.52
Fax: (02) 48.95.45.48

Tel. (81.3) 3586.2016
Fax: (81.3) 3584.7929

Tel. 756.5000/756.5425
Fax: 756.3246

Tel. (525) 528.10.38
Fax: (525) 606.13.07

Tel. (04)496.5655
Fax: (04) 496.5698

00 750 WARSZAWA

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa

REINO UNIDO

The Stationery Office Ltd.
The Stationery Office Ltd.
Órdenes por correo únicamente:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Información general

The Stationery Office Ltd.
Órdenes por correo únicamente:
49 High Holborn, London WC1V 6HB

Branches at Belfast, Birmingham, Bristol,
Edinburgh, Manchester

REPÚBLICA CHECA

National Information Centre
NIS - prodejna
Konviktská 5
Praha 1-113 57

E-mail: nkposp@dec.niz.cz
Internet: http://www.nis.cz

SINGAPUR

Ashgate Publishing
Asia Pacific Pte. Ltd
Golden Wheel Building, 04-03
41 Kallang Pudding Road
Singapore 349316

SRI LANKA

Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3

SUECIA

CE Fritzes AB
S-106 47 Stockholm

Para publicaciones electrónicas únicamente:
STATISTICS SWEDEN
Informations service
S-115 81 Stockholm

Agencia de suscripciones:
Wennergren Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna

TEL: (22) 264760

Fax: (22) 265334

Tel. (01) 347.49.82/5
Fax: (01) 347.02.64

Tel. (171) 873.0011
Fax: (171) 873.8463

Tel. (02) 24.23.09.07
Fax: (02) 24.22.92.33

Tel. 741.5166
Fax: 742.9356

Tel. (1) 574240-573551-2
Fax: (1) 575394-510711

Tel. (08) 690.90.90
Fax: (08) 20.50.21

Tel. 8 783.5066
Fax: 8 783 4045

Tel. (08) 705.97.50
Fax: (08) 27.00.71

01 2211

1002 Lausanne

Librairie Unilivres
6, rue de Candolle
1205 Genève

Agencia de suscripciones:
Dynamapresse Marketing S.A.
38, Avenue Vibert
1227 Carouge

Véase también:
OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Alemania)

TAILANDIA

Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajbopith
Bongkok 10200

TAIPEI

Good Faith Worldwide Int'l Co. Ltd.
9th Floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei

TRINIDAD Y TOBAGO

Systematics Studies Limited
9 Watts Street
Curepe
Trinidad & Tobago, W. I.

E-mail: tobe@trinidad.net

TÚNEZ

Grande Librairie Spécialisée
Fendri Ali
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka
Bloc B I Sfax 3000

TURQUÍA

Kültür Yayınları Is-Türk, Ltd.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat. 13
06684.Kavaklıdere/Ankara

Dolmabahce Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul

Los suscripciones a las publicaciones periódicas de la OCDE pueden ser adquiridas en las agencias de suscripciones en todo el mundo.

Los pedidos provenientes de países donde la OCDE no ha designado aún un distribuidor pueden ser dirigidas a: OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TEL: (021) 320.25.11

Fax: (021) 320.25.14

Tel. (022) 320.26.23
Fax: (022) 329.73.18

Tel. (022) 308.08.70
Fax: (022) 308.07.99

Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

Tel. (662) 225.9531/2
Fax: (662) 222.5188

Tel. (02) 391.7396/391.7397
Fax: (02) 394.9176

Tel. (1809) 645.3475
Fax: (1809) 662.5654

Tel. (216-4) 296 855
Fax: (216-4) 298 270

Tel. (312) 428.11.40 Ext.2458
Fax: (312) 417.24.90

Tel. (212) 260.7188

DESARROLLO REGIONAL Y POLÍTICA ESTRUCTURAL EN MÉXICO

México es un país multifacético. Dada la diversidad geográfica y étnica de las regiones de México, así como la particularidad de sus tradiciones históricas y culturales, cada una de las regiones que conforman la Federación requiere de políticas específicas de desarrollo. Al mismo tiempo, el equilibrio económico, político y social será afectado por la tendencia hacia una más amplia descentralización de las estructuras políticas.

México debe enfrentar dos desafíos principales. ¿Cómo puede ser mantenida una acción consistente del gobierno en conjunción con una resolución firme para descentralizar? ¿Cómo es posible reconciliar el desarrollo nacional y regional mientras se lucha por alcanzar la integración de los países al interior de una economía mundial? Este estudio, el cual incluye una gran variedad de cuadros, mapas y estadísticas como material de apoyo, hace posible definir más claramente estos desafíos y por consiguiente, exponer las opciones de política regional para la próxima década.

PERSPECTIVAS
O C D E

(04 97 05 4P)
ISBN 92-64-45687-2