

# INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

## REGIONAL DEVELOPMENT POLICY FINANCIAL INSTRUMENTS IN MÉXICO

José Regalado-López<sup>1</sup>, José María Díaz-Puente<sup>2</sup>, Juan Alberto Paredes-Sánchez<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Colegio de Postgraduados, Av. Francisco Sarabia No. 1024, Huejotzingo, Puebla. 74160. (jregalopez@hotmail.com). <sup>2</sup>Universidad Politécnica de Madrid. Avenida Complutense s/n. 28040. Madrid. ETSI Agrónomos. (Jm-diazpuente@gmail.com)

### RESUMEN

México presenta disparidades regionales en los aspectos sociales y económicos. Por ello el gobierno mexicano generó diversos instrumentos financieros para dotar de mayor infraestructura física, institucional y para desarrollar el entorno productivo de las regiones. Con estas iniciativas se esperarían impactos positivos en los niveles de ingreso, acceso a los servicios educativos, de salud y vivienda, así como una mayor participación de la población en la vida política y social de estas regiones. Aún cuando se realizan estos esfuerzos, se observa la presencia de un sector de la población con rezago social y grados de marginación Alto y Muy Alto. En este estudio se analiza: 1) el modelo de planificación en el que se fundamenta la política regional mexicana; 2) los instrumentos financieros generados en el contexto de este modelo y, 3) sus impactos en diferentes rubros relacionados con la convergencia regional. Los resultados indican que el modelo de planificación como análisis de políticas, en el que se genera la política regional y los instrumentos financieros, constituyen los factores que revelan la permanencia de los desequilibrios territoriales en México.

**Palabras clave:** Disparidades, inequidad, marginación, pobreza, regiones en desarrollo.

### INTRODUCCIÓN

El desarrollo regional en México ha sido un instrumento que intenta aumentar la infraestructura física e institucional y la formación de capital humano mediante la aportación de los recursos financieros y humanos necesarios para facilitar la producción rentable a escala comercial (Barkin, 1977). El aumento de estos factores ayudaría a todos los procesos y actividades que afectan a la población y a las actividades humanas dentro del territorio (Cazorla, 1996). La estrategia que se ha utilizado para aumentar la dotación de estos factores en las regiones ha sido la creación de instrumentos financieros en forma de Programas, Fondos y Fideicomisos. En el contexto de la planificación en México han surgido instrumentos financieros para canalizar fondos públicos y privados para promover el desarrollo regional (Ceceña, 1983; Madrigal, 2001; Delgadillo, 2001; Ontiveros, 2002).

### ABSTRACT

México presents regional disparities in social and economic aspects. For that reason, the Mexican government generated diverse financial instruments to provide greater physical and institutional infrastructure, and to develop a productive environment in the regions. With these initiatives, positive impacts could be expected in levels of income and access to educational, health and housing services, as well as a greater participation of the population in the political and social life of these regions. Even when these efforts are being carried out, we observe a sector of the population with social gaps and High and Very High levels of marginalization. In this study, we analyze: 1) the planning model on which regional Mexican policies are based; 2) the financial instruments generated in the context of this model and, 3) their impacts in different areas related to regional convergence. Results indicate that the planning model as policy analysis, from which regional policy and financial instruments are generated, make up the factors that reveal the permanence of territorial imbalances in México.

**Key words:** Disparities, inequity, marginalization, poverty, developing regions.

### INTRODUCTION

Regional development in México has been an instrument that attempts to increase the physical and institutional infrastructure, and the formation of human capital, through the contribution of the necessary financial and human resources to make production profitable at the commercial scale (Barkin, 1977). Increasing these factors would help all processes and activities that affect the population and human activities inside the territory (Cazorla, 1996). The strategy that has been used to increase the endowment of these factors in the regions has been creating financial instruments in the form of Programs, Funds and Trusts. In the context of planning in México, financial instruments have been developed to channel public and private funds in order to promote regional development (Ceceña, 1983; Madrigal, 2001; Delgadillo, 2001; Ontiveros, 2002). In the generation of these instruments, as well as on the initiatives for

En la generación de estos instrumentos, así como en las iniciativas para su aplicación y gestión, ha desempeñado un papel importante el poder legislativo (Cámaras de Diputados y Senadores). Estos núcleos políticos asignan los recursos públicos a Programas, Fondos y Fideicomisos en el contexto de un modelo de planificación con muy poca participación de la población involucrada. Los resultados que se obtienen en la aplicación de los instrumentos financieros de la política regional, generan una mayor profundización de las desigualdades regionales.

La presencia de rezago social y económico que padece una gran mayoría de la población regional de México se explica por la falta de recursos e infraestructura y el nulo combate a la desigualdad y al respeto a los derechos humanos. También se fundamenta desde el contexto del desarrollo capitalista, que tiene como rasgo principal un crecimiento económico desigual (Ruiz Durán, 2004). Estas explicaciones son correctas; sin embargo, el presente estudio centra el problema de las desigualdades desde el proceso de toma de decisiones y el modelo de planificación que se utilizan para ejecutar dichas decisiones.

En este trabajo se revisa 1) El modelo de planificación del que surgen los instrumentos financieros como herramientas para reducir las disparidades regionales y; 2) sus impactos en el desarrollo de las infraestructuras y crecimiento económico, entre otros factores. A continuación se presenta un breve análisis de las disparidades regionales en México, destacando los indicadores más sobresalientes de éstas.

## LAS DISPARIDADES REGIONALES EN MÉXICO

México ha transitado por un desarrollo marcado por las desigualdades económicas y sociales. No importa el indicador que se contemple para su análisis o con qué metodología se elaboren las mediciones, como tampoco el ámbito de actuación, y en dónde se realizan los estudios. La realidad del país es que los niveles de desarrollo económico y social muestran una gran variabilidad (Díaz Cayeros, 1995).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México CONEVAL (2007), establece 12 indicadores en los rubros educativos, salud y vivienda para definir los índices y grados de rezago social. Sobre la base de una población total de 103 millones de habitantes registrados durante el año 2005, se observa la distribución de esta población en cada uno de los indicadores. En el rubro educativo los datos indican que 6% de la población de 15 años y más son analfabetas, entre 45% de 15 años y más tienen educación básica incompleta y 5% de 6 a 14 años no asiste a la escuela. En México 33 millones

their implementation and management, has played an important role the legislative power (Chambers of Representatives and Senators). These political nuclei assign public resources to Programs, Funds and Trusts in the context of a planning model with very little participation of the population involved. The results obtained when applying the financial instruments in regional policies cause a greater deepening of regional inequalities.

The presence of social and economic backwardness that a great majority of the regional population in México endures can be explained by the lack of resources and infrastructure and the in-existent fight against inequality and respect for human rights. It is also based on a context of capitalist development, which has unequal economic growth as a primary feature (Ruiz Durán, 2004). These explanations are correct; however, this study focuses on the problem of inequalities in the decision-making process and the planning model used to execute these decisions.

In this study, we explore: 1) the planning model from which financial instruments arise as tools to reduce regional inequities; and, 2) their impact on the development of infrastructures and economic growth, among other factors.

Next, we present a brief analysis of regional disparities in México, highlighting the most outstanding indicators about them.

## REGIONAL INEQUALITIES IN MÉXICO

México has undergone development marked by economic and social inequalities, regardless of the indicator used for its analysis or the methodology used to elaborate measurements, nor the scope of action or where the studies are performed. The country's reality is that levels of economic and social development show a huge variability (Díaz Cayeros, 1995).

The Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, National Council for Evaluation of Social Development Policy) in México establishes 12 indicators in education, health and housing, in order to define the indexes and degrees of social backwardness (CONEVAL, 2007). Based on a total population of 103 million inhabitants registered during 2005, the distribution of this population in each of the indicators is observed. In education, data indicate that 6% of the population 15 years old or more is illiterate, around 45% of people 15 years old or more have incomplete basic education, and 5% of children 6 to 14 years old do not go to school. In México, 33 million are in educational backwardness because they cannot read or write; 10 million did

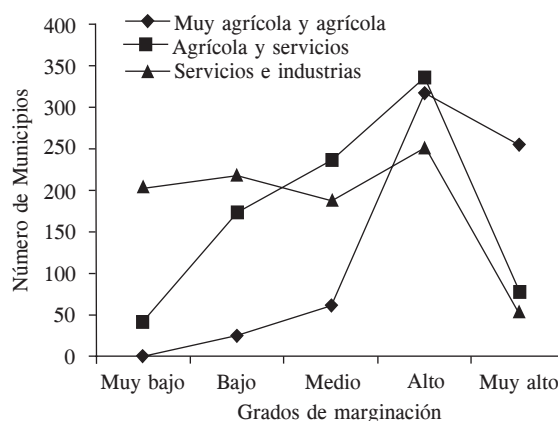
están en rezago educativo por no saber leer y escribir, 10 millones no concluyeron sus estudios de primaria y 17 millones los de secundaria.

En el rubro de salud, el CONEVAL considera únicamente la variable de porcentaje de población sin derecho-habiciencia de salud para calcular el grado de rezago social. En este rubro los datos indican que durante el año 2005, 49.78% de la población total del país no contaron con el servicio de salud que ofrecen las instituciones de salud pública.

Con respecto a la vivienda, se establece un conjunto de indicadores que permiten precisar la magnitud de las carencias de los servicios que presentan las viviendas en las que vive esta población. Entre estas variables destacan: las habitadas con piso de tierra, las que no disponen de excusado y sanitarios, agua entubada, drenaje, energía eléctrica, lavadoras y refrigeradores. Estos indicadores, así como los de carácter educativo y de salud, contribuyen a cuantificar el índice y el grado de rezago social en que se encuentran el país, los estados, municipios y localidades del territorio nacional.

Una agrupación municipal por grados de marginación corrobora las desigualdades sociales y económicas que prevalecen en México (Figura 1). Para cuantificar la magnitud de los desequilibrios regionales, se utilizó una propuesta de regionalización de Morales y Figueroa (2004) que divide al país en microrregiones. La red de caminos y la presencia de un polo de desarrollo, constituyeron las variables centrales para realizar esta agrupación. En el análisis sobre la orientación económica de la población económicamente activa, se establecen seis grupos de microrregiones con diferencias en sus ingresos *per cápita*: 1) agricultura y servicios 2742 (USD); 2) intermedio 4185 (USD); 3) servicios y agricultura 4354 (USD); 4) servicios e industrias 8958 (USD); 5) servicios 9415 (USD); y 6) muy agrícola 1692 (USD).

Para fines de aplicación y gestión de recursos financieros para el desarrollo regional en México, Regalado *et al.* (2008) agrupan a los municipios que conforman a las microrregiones en tres grandes regiones considerando sus ingresos *per cápita* y orientación económica. Como resultado, se definen regiones con niveles de desarrollo económico diferentes: a) 658 municipios se ubican en la región de menor desarrollo económico, b) 866 en la región intermedia y c) 918 corresponden a la que presenta las mejores condiciones económicas. Entre las características generales de estas regiones se destaca que, en la de menor desarrollo económico del país, se concentra la población que presenta fuertes desequilibrios regionales. Esta población, además de registrar mayores rezagos en los aspectos educativos, salud y vivienda, tiene también un mayor porcentaje de la población cuyos ingresos no rebasan dos salarios



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 1. Número de municipios según su grado de marginación por regiones, de acuerdo a su desarrollo económico en México.**

**Figure 1. Number of municipalities according to their degree of marginalization by region, based on their economic development, in México.**

not finish their primary school and 17 million the secondary school.

In health, the CONEVAL considers only the variable of percentage of population without health public insurance, in order to calculate the degree of social backwardness. In this area, data indicate that during 2005, 49.78% of the total population in the country did not have access to health services that public institutions offer.

With regards to housing, a group of indicators are established that allow detailed observation of the degree of deficiency in services in houses that people inhabit. Among these variables, the following stand out: houses with dirt floors, those that do not have toilets or sanitary ware, piped water, drainage, electricity, washing machines or refrigerators. These indicators, as well as those for education and health, contribute to measuring the index and degree of social backwardness found in the country, states, municipalities and towns in the national territory.

A municipal grouping by degrees of marginalization corroborates social and economic inequalities that prevail in México (Figure 1). In order to quantify the magnitude of regional imbalances, a proposal of regionalization by Morales and Figueroa (2004) was used, which divides the country in micro-regions. The network of roads and the presence of a development pole constituted central variables to perform this grouping. In the analysis regarding the economic orientation of the economically active population, six groups of micro-regions were established, with differences in their *per capita* income: 1) agriculture

mínimos. Mientras que en las regiones que muestran mejores condiciones económicas, los rezagos tienden a disminuir. Cuando se compara entre el número de municipios con grado de marginación alto en las diferentes regiones, se corrobora una mayor concentración de estos en la de menor desarrollo.

El análisis indica que en el ámbito nacional hay rezagos económicos y sociales. A partir de estos rezagos, el estudio plantea determinar el modelo de planificación que fundamenta la política regional mexicana y en el que surgen instrumentos financieros en forma de Programas, Fondos y Fideicomisos. Además, pretende explicar la relación entre los instrumentos financieros y su impacto sobre factores relacionados con el desarrollo regional.

### METODOLOGÍA

La metodología empleada para abordar el origen de las desigualdades regionales en México consistió en una sistematización del modelo de planificación sobre el que se fundamenta la política regional en el país. En el contexto de este modelo, se identifica la orientación de la política regional mexicana, así como de diversos instrumentos financieros generados en forma de Programas, Fondos y Fideicomisos cuyos fondos se destinan para reducir los desequilibrios territoriales.

Por otro lado, y para fundamentar los resultados que se derivaron como consecuencia de la puesta en marcha de los instrumentos financieros, se utilizaron diversas bases de datos generados por instituciones gubernamentales y por organismos internacionales. Entre las primeras destaca la base de datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), que aporta información relacionada con variables de carácter cuantitativo sobre los aspectos educativos, vivienda y salud. Otra base de datos utilizada es la del Comité de Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL). Esta base tiene un conjunto de variables relacionadas con el rezago social, las que se usaron para caracterizar las regiones definidas por el estudio.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con oficinas en México, ha generado información en relación con datos que integran variables sobre el desarrollo humano en los ámbitos nacional, estatal y municipal. La concentración de la información en la base de datos en el ámbito municipal, permitió generar una propuesta de regionalización basada en los ingresos *per cápita* que la población obtiene en las principales orientaciones económicas más predominantes en los territorios. En función de las disparidades que muestra esta variable entre la población mexicana, se definieron tres grandes regiones, que sirvieron para observar el comportamiento

and services 2742 (USD); 2) intermediate 4185 (USD); 3) services and agriculture 4354 (USD); 4) 4359 (USD); 5) services 9415 (USD); and 6) very agricultural 1692 (USD).

With the goal of applying and managing financial resources for regional development in México, Regalado *et al.* (2008) group municipalities that make up micro-regions in three large regions, taking into account their *per capita* income and economic orientation. As a result, regions are defined with different levels of economic development: a) 658 municipalities are placed in the region with least economic development, b) 866 in the intermediate region, and c) 918 correspond to the one that presents the best economic conditions. Among the general characteristics of these regions, something that stands out is that the population that presents strong regional imbalances is concentrated in the one with least economic development in the country. This population, in addition to showing the greatest lag in education, health and housing aspects, also has a greater percentage of the population whose income is not more than two minimum wages. In the regions that show better economic conditions, lags tend to decrease. When comparing between the numbers of municipalities with a high degree of marginalization in the different regions, a greater concentration of these in the region of least development is corroborated.

The analysis indicates that there is economic and social backwardness at the national level. From these lags, the study suggests determining the planning model that is the foundation for regional Mexican policy and from which financial instruments arise in the form of Programs, Funds and Trusts. Also, we attempt to explain the relation between financial instruments and their impact on factors related with regional development.

### METHODOLOGY

The methodology used to explore the origin of regional inequalities in México consisted of a systematization of the planning model on which the regional policy in the country is based. In the context of this model, the Mexican regional policy orientation is identified, as well as that of various financial instruments generated in the form of Programs, Funds and Trusts, whose funds are destined to reduce the territorial imbalances.

On the other had, and to base the results derived as consequence of the implementation of financial instruments, diverse databases generated by government institutions and international organizations were used. Among the first, the database by the Consejo Nacional



de indicadores relacionados con los rezagos sociales y económicos.

## RESULTADOS

México, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por ser un país con grandes disparidades regionales en los aspectos sociales y económicos. Por ello, el gobierno ha generado diversos instrumentos financieros de canalización de recursos públicos y privados para atender los desequilibrios regionales. Mediante la aplicación y gestión de los recursos financieros hacia las regiones, se esperarían cambios positivos en el mejoramiento de los ingresos de esta población y, en consecuencia, un mejor acceso a los servicios educativos, de salud y vivienda, así como su mayor participación en la vida política de las regiones y sus localidades. A continuación se abordan los cambios que se han producido por la aplicación de los instrumentos financieros para mitigar las disparidades regionales.

### Origen de las disparidades regionales en México

Los orígenes de las desigualdades regionales en México se abordan desde diversos enfoques. En lo económico, su origen se estudia considerando diversos puntos de vistas y destaca entre estas la teoría llamada de la base exportadora. Este enfoque se sustenta en el crecimiento de una región a partir de una secuencia de acontecimientos, que se inicia con una economía de subsistencia con poca interacción y comercio. Continúa cuando en la región se desarrolla el comercio y la especialización, porque existen mejores condiciones de transporte. Posteriormente el aumento en el comercio interregional provoca una diversificación de la economía regional. (Herrera, 2001).

En mayor o menor grado, México ha transitado por estos procesos. El país, de acuerdo con los datos reportados por el Instituto Nacional del Federalismo INAFED (2007), tenía 45.0% de su población en actividades primarias, 23.5% en las secundarias y 31.5% en servicios. Es decir, la población se integraba de acuerdo con las secuencias establecidas en una economía de subsistencia y otra basada en una economía exportadora. Sin embargo, en términos de desarrollo económico y de rezagos sociales, la última se encuentra en mejores condiciones que la primera, aun cuando ésta se integra por la mayoría de la población económicamente activa. Explicar la magnitud y el origen de los rezagos permite plantear propuestas para disminuirlas.

Otros estudios tratan de precisar los factores relacionados con el origen del desarrollo regional. Algunos de ellos se promueven y se realizan desde el

de Población (CONAPO, National Population Council) stands out, which provides information related with quantitative variables about aspects in education, housing and health. Another data base used was from the Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). This database has a set of variables related with social backwardness, which were used to characterize the regions defined by the study.

The United Nations Development Programme (PNUD), with offices in México, has generated information regarding the data that integrate variables about human development in the national, state and municipal scopes. The concentration of information in the database of the municipal level allowed generating a proposal for regionalization based on income *per capita* that the population obtains from the principal economic orientations that are most predominant in the territories. In function of the disparities this variable shows within the Mexican population, three large regions were defined, which served to observe the behavior of indicators related with social and economic lags.

## RESULTS

México, throughout its history, has been characterized for being a country with great regional disparities in social and economic aspects. Therefore, the government has generated various financial instruments for channeling public and private resources to tackle the regional imbalances. Through the implementation and management of financial resources for the regions, positive changes should be expected in improving the income in this population and, as consequence, a better access to education, health and housing services, as well as greater participation in the political life of the regions and its towns. Next, we present the changes that have occurred from the implementation of financial instruments to mitigate regional inequalities.

### Origin of regional inequalities in México

The origins of regional inequalities in México can be studied from different angles. Economically, their origin is studied taking into consideration diverse points of view and, among these, the theory called "of the exporting base" stands out. This approach is based on the growth of a region from a sequence of events that begins with subsistence economy with little interaction and commerce. It continues when the region develops commerce and specialization, because there are better transportation conditions. Later, the increase in inter-regional commerce provokes a diversification of the regional economy (Herrera, 2001).

gobierno federal a través de sus instituciones, y otros se abordan desde el ámbito académico por algunos centros de investigación. La información que aportan los estudios regionales, independientemente del ámbito en que se promueve su realización, indica que los desequilibrios regionales son resultado de una conjunción de variables de tipo geográfico, histórico, político y administrativo (Unikel *et al.*, 1978).

Sin duda, estos aspectos constituyen elementos relacionados con el desarrollo regional; sin embargo, se requiere precisar la relación que guardan con los desequilibrios regionales. Algunas de estas variables, sobre todo de tipo geográfico y político, se utilizan para explicar las desigualdades sociales y económicas. Aun cuando estas difieren en su naturaleza, ambas aportan elementos que orientan la toma de decisiones para asignar recursos financieros para promover el desarrollo regional. Las condiciones del medio físico desempeñan un papel importante para esta asignación, sobre todo cuando el potencial para desarrollar las actividades productivas es favorable. La calidad y cantidad de los recursos disponibles en el medio físico orientan la toma de decisiones por el factor político y determinan la canalización de los recursos financieros hacia la regiones (Czerny, 1999).

En la decisión del factor político para la canalización de recursos financieros se puede encontrar el origen de los desequilibrios regionales; en este sentido, se establece que la relación entre el núcleo político y los rezagos sociales y económicos no es casual y se fundamenta en el modelo de planificación que México adopta para el desarrollo regional. En este contexto conviene formular las siguientes interrogantes: ¿en qué modelo de planificación se distingue una mayor presencia de este núcleo político? y ¿sobre qué modelo sustenta México la planificación del desarrollo regional?

La revisión que Friedmann (2001) y Cazorla (2004), realizan sobre los diferentes modelos de planificación, ubican una mayor influencia de este núcleo en el modelo como Análisis de Políticas. Destacan como características básicas del modelo: 1) planificación desde arriba; 2) se centra en la toma de decisiones; 3) separación entre el conocimiento experto y decisión; y 4) el estudio de los resultados orienta el proceso decisor. Con base en estos rasgos es posible asumir que la planificación como análisis de políticas fundamenta la generación de una serie de instrumentos financieros que se utilizan para promover el desarrollo regional en México. La representación gráfica de los elementos en este modelo se presenta en la Figura 2.

En la Figura 2 se aprecia que el componente central de este modelo es la presencia de un núcleo político, que conduce el proceso de toma de decisiones. En la orientación de la decisión, este núcleo plantea

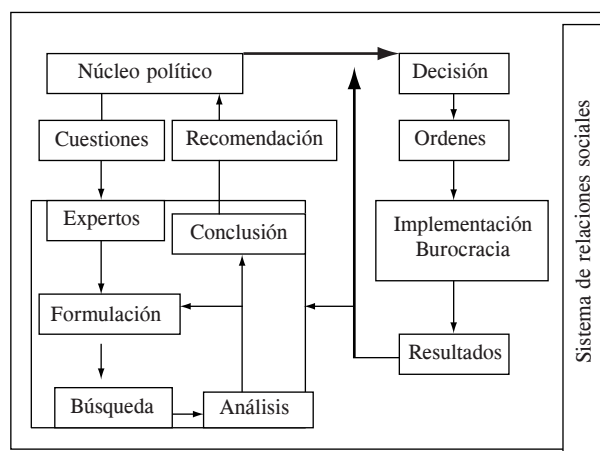
To a greater or lesser degree, México has undergone these processes. The country, according to data reported by the Instituto Nacional del Federalismo (INAFED, National Federalism Institute, 2007), had 45.0% of its population working in primary activities, 23.5% in secondary and 31.5% in services. That is, the population is integrated according to sequences established in a subsistence economy and another based on an exporting economy. However, in terms of economic development and social backwardness, the latter is found in better conditions than the first, even when it is integrated by the majority of economically active population. Explaining the magnitude and origin of the lags allows suggesting proposals to decrease it.

Other studies try to describe in detail the factors related with the origin of regional development. Some of them are promoted and performed from the federal government through its institutions, and others are tackled from the academic scope by some research centers. The information regional studies provide, independently of the scope where their realization is promoted, indicates that regional imbalances are the result of a conjunction of geographical, historical, political and administrative variables (Unikel *et al.*, 1978).

Without a doubt, these aspects constitute elements related with regional development; however, there is a need to describe in more detail the relationship that they have with regional imbalances. Some of these variables, particularly geographical and political, are used to explain social and economic inequalities. Even when they differ in their nature, both provide elements that guide decision-making for the designation of financial resources to promote regional development. Conditions in the physical environment have an important role in this designation, especially when the potential to develop productive activities is favorable. The quality and quantity of resources available in the physical environment guide decision-making by the political factor and determine channeling of financial resources to the regions (Czerny, 1999).

The origin of regional imbalances can be found in the decision by the political factor for channeling financial resources; in this sense, we can see that the relation between the political nucleus and social and economic backwardness is not casual, and it is founded on the planning model that México adopts for regional development. In this context, the following questions are worth formulating: What kind of planning model shows a greater presence of this political nucleus? And, what model is México's regional development planning based on?

The revision that Friedmann (2001) and Cazorla (2004) did about different planning models places a greater influence of this nucleus in the model as



Fuente: Cazorla, 2004.

**Figura 2:** Esquema gráfico del modelo de planificación como análisis de políticas.

**Figure 2:** Graphic scheme of the planning model as policy analysis.

ciertas cuestiones a un grupo de expertos quienes emiten una recomendación final sobre ellas que le sirven al núcleo para poner en marcha acciones utilizando la estructura burocrática existente. La generación de iniciativas que surja bajo este esquema, es probable que privilegie a un grupo social y provoque pobreza en otros. Una revisión de los enfoques de desarrollo regional en México y la construcción de un modelo de financiamiento para canalizar recursos financieros, permite conocer su aplicación en México.

### LA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO Y EL MODELO DE FINANCIAMIENTO

Si se establece que la política del desarrollo regional en México se inscribe en el contexto del modelo de planificación como Análisis de Política, es importante distinguir los rasgos que la caracterizan. En una primera etapa, la política regional se orienta hacia un proceso de colonización en algunas regiones del país. Bajo este enfoque se genera una serie de programas que sirven como instrumentos de canalización de recursos financieros para respaldar este objetivo. En otra, adopta una estrategia en que se destaca como componente central el desarrollo urbano regional, y como línea de acción el desarrollo industrial. También se observa un mayor interés hacia las regiones de pobreza, como consecuencia del movimiento armado que se origina en el estado de Chiapas. En la instrumentación de las iniciativas predominan tres modalidades: una de estas se denomina el enfoque regional de tipo asistencialista; otra promueve los programas de las 100 ciudades medias y los programas de desarrollo urbano

Policy Analysis. The following basic characteristics of the model stand out: 1) planning from above; 2) centered on decision-making; 3) separation between expert knowledge and the decision; and, 4) the study of results orients the deciding process. Based on these characteristics, it is possible to assume that planning as policy analysis lays the foundation for generating a series of financial instruments that are used to promote regional development in México. The graphic representation of the elements in this model is presented in Figure 2.

In Figure 2, we can see that the central component of this model is the presence of a political nucleus that leads the decision-making process. In the decision's orientation, this nucleus presents certain issues to a group of experts who give a final recommendation about them that will be used by the nucleus to implement actions using the existing bureaucratic structure. The generation of initiatives that arise under this scheme will probably privilege a social group and provoke poverty in others. A review of regional development approaches in México and the construction of a financing model to channel financial resources allows understanding their implementation in México.

### REGIONAL POLICY IN MÉXICO AND THE FINANCING MODEL

If we can establish that regional development policy in México is inscribed in the context of the planning model as Policy Analysis, it is important to distinguish the features that characterize it. In a first stage, regional policy is directed at a process of colonization in some regions of the country. Under this approach, a series of programs are generated that serve as instruments of financial resource channeling to sustain this objective. In another, it adopts a strategy where regional urban development stands out as a central component, and industrial development as an action line. There is also a greater interest towards regions of poverty, as consequence of the armed movement that arose in the state of Chiapas. In implementation of the initiatives, three modalities predominate: one of these is known as the welfare-type regional approach; another promotes programs for the 100 medium cities, urban development programs and those of territorial planning; and the third is directed at the creation of productive infrastructure projects in large regional spaces. For the last approach, financial instruments were the following: the Marcha hacia el Sur program, the Mesorregionales trusts and the Puebla-Panamá plan (Garza Villarreal, 1993; Barajas, 2002; Torres and Gasca, 2004).

y de ordenación territorial; y la tercera se orientó a la creación de proyectos de infraestructura productiva en grandes espacios regionales. En este último enfoque, los instrumentos financieros fueron; el Programa Marcha hacia el Sur, los Fideicomisos Mesorregionales y el Plan Puebla Panamá (Garza Villarreal, 1993; Barajas, 2002; Torres y Gasca, 2004).

### FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO REGIONAL

El modelo de financiamiento incluye un conjunto de instrumentos financieros que canaliza recursos económicos a diversos programas regionales y de carácter local. Un rasgo importante del modelo es la definición de un gran número de instrumentos financieros que canaliza de manera dispersa los recursos financieros. Esta dispersión se demuestra con el presupuesto de egresos de la federación, en el que se observan programas en forma de instrumentos financieros. (Cuadro 1).

Los recursos asignados a los programas se distribuyen en 15 Secretarías de estado, situación que demuestra la dispersión de los fondos públicos, como una constante en la política regional mexicana. La existencia de este gran número de instrumentos financieros ha sido documentada por diferentes autores. Garza Villarreal (1993), ubica los instrumentos financieros de acuerdo a su ámbito de aplicación. En función de este ámbito, algunos instrumentos cubrieron las mesorregiones, otros a los Estados y otros más se asignaron a las microrregiones: documenta cuatro ámbitos de aplicación, con sus respectivos instrumentos financieros: 1) iniciativas creadas para actuar a nivel nacional abarcando los aspectos socioeconómicos; 2) aquellos creados para actuar a nivel nacional, pero que su acción quedó circunscrita a aspectos específicos; 3) los creados para actuar a nivel estatal, y cuya acción comprendía aspectos específicos; y 4) aquellos creados para actuar a nivel local, cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos. Considerando los enfoques de la política regional y los rasgos más importantes de los instrumentos financieros generados, se construye un modelo de aplicación y gestión de recursos financieros en México. En el modelo (Figura 3), se definen instrumentos financieros, áreas de intervención y los lineamientos en forma de reglas de operación para su aplicación y gestión. Considerando las áreas de canalización de recursos financieros por el modelo surgen las preguntas: ¿existe alguna relación entre la inversión realizada por los instrumentos financieros con el desarrollo de la infraestructura y formación del capital humano?, ¿con el desarrollo económico del país? ¿con la reducción de las disparidades regionales?

**Cuadro 1. Programas relacionados con el combate a la pobreza y programas regionales (2007).**

**Table 1. Programs related with poverty reduction and regional programs (2007).**

Ramo	Concepto	Monto (millones de pesos)
Ramo 16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	
	Programa de Desarrollo Regional Sustentable	100
Ramo 20	Desarrollo social	
	Adultos mayores a zonas rurales	300
	Fondo Nacional Fomento Artesanías	24.7
	Microrregiones	410
	Oportunidades	13 362.7
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	150
	Programa de Empleo Temporal	150
	Programa de Opciones Productivas	358
	Programas de Vivienda Rural	1067.3
	Programas Alimentarios	76.5
	Ecoturismo y Turismo rural	76.5
Ramo 33	Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	24 075.0

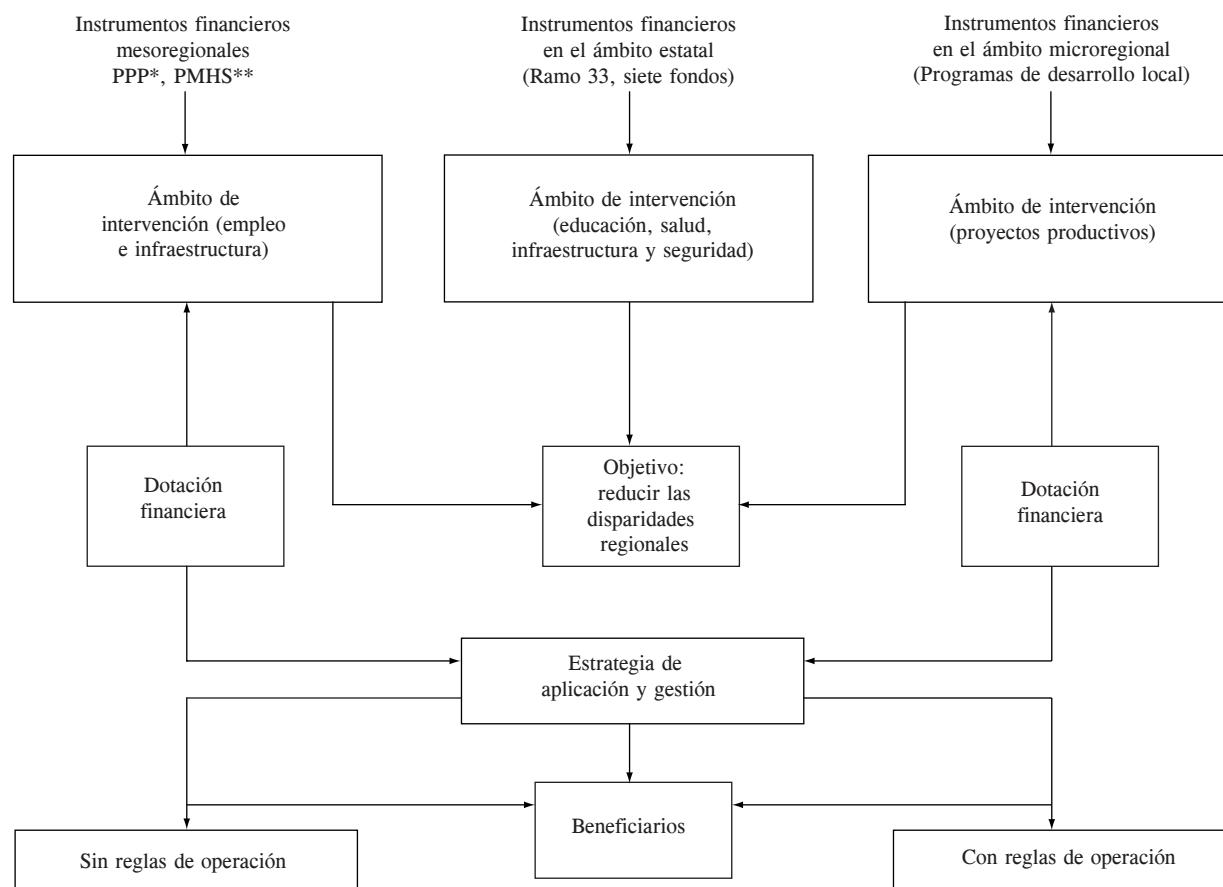
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2007.

### FINANCING FOR REGIONAL DEVELOPMENT

The financing model includes a set of financial instruments that channel economic resources to various regional and local programs. An important feature of the model is the definition of a great number of financial instruments that channel financial resources in a disperse manner. This dispersion is shown with the Federation's expenditure budget, where programs are seen as financial instruments (Table 1).

Resources assigned to the programs are distributed in 15 federal Secretariats, a situation that proves the dispersion of public funds, as a constant in Mexican regional policy. The existence of this large number of financial instruments has been documented by different authors. Garza Villarreal (1993) classifies financial instruments based on their scope of application. With regards to this scope, some instruments covered meso-regions, others, states, and still others were assigned to micro-regions. In the same line as Garza, Sánchez (2002) documents four application scopes, with their corresponding financial instruments: 1) initiatives created to act at the national level covering socioeconomic aspects; 2) those created to act at the national level, but whose action was circumscribed to specific aspects; 3) those created to act at the state level and whose action covered specific aspects; and 4) those created to act at the local level, covering the totality of socioeconomic aspects. Taking into account





\* PPP: Plan Puebla Panama. \*\*PMHS: Programa Marcha Hacia el Sur  
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Modelo mexicano de financiamiento para el desarrollo regional.  
Figure 3: Mexican model for regional development financing.

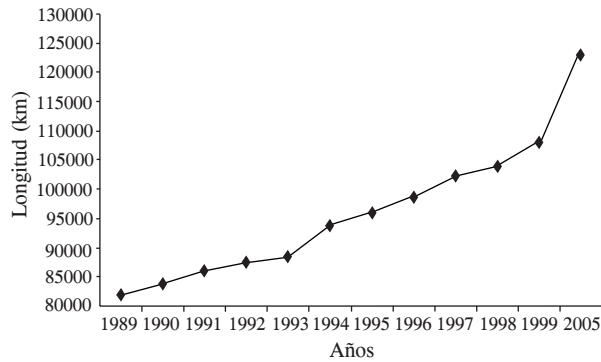
**CON RESPECTO AL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, SOCIAL Y FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO**

Una mayor inversión para el desarrollo de la infraestructura física, en la formación del capital humano y para el desarrollo del entorno productivo, permite una mayor convergencia entre las regiones (De la Fuente, 2001). Esta premisa se utiliza en la política regional de la Unión Europea (UE) y en otras regiones que buscan una mayor convergencia regional. En México, en el modelo de financiamiento, se considera la infraestructura como un elemento que propicia cerrar las brechas económicas y sociales que existen entre las diferentes regiones del país. En el rubro de la infraestructura de transporte, México ha logrado un avance importante; sin embargo se reconoce que la calidad del servicio y la eficiencia continúan siendo problemas importantes en todos los sectores. Hasta 2005 el país contaba con 125 000 km de vialidades pavimentadas, de las cuales

the approaches in regional policy and the most important features in the financial instruments generated, a model for application and financial resource management in México is constructed. In the model (Figure 3), financial instruments are defined, as well as areas of intervention and guidelines in the form of operation rules for their application and management. Considering the areas of financial resource channeling through the model, the following questions arise: is there a relation between the investment made by financial instruments and infrastructure development and human capital formation?, with the country's economic development?, with the reduction of regional inequalities?

**WITH REGARDS TO TRANSPORT, SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND HUMAN CAPITAL FORMATION**

A greater investment for the development of physical infrastructure, the formation of human capital



Fuente: BBVA Bancomer, 2001.

**Figura 4. Longitud de infraestructura de transporte en México (1989-2005).**

**Figure 4. Length of transport infrastructure in México (1989-2005).**

solo 11 000 km (10% del total) eran autopistas de cuatro o más carriles (Figura 4). Este crecimiento de la infraestructura de transporte en México se inicia en 1989, año en que la política regional se inserta en el contexto de la globalización económica.

Aun con este crecimiento, una agrupación por entidades federativas en términos de la longitud total de carreteras de que se dispone muestra diferencias regionales en este rubro. Mientras que un grupo de ocho estados de la república dispone en promedio de 4700 km de carreteras, en otros existen menores niveles de disponibilidad. En aquellos estados donde la red es mayor, se identificaron algunos elementos comunes: una mayor extensión en su superficie y localidades que rebasan los 50 mil habitantes: rasgos que se puede encontrar en las regiones Norte, Bajío y Centro del país. En términos de densidad de kilómetros de carretera por cada 1000 habitantes, se registra un grupo de estados de la república que están por debajo de los 40 km. Destaca en este grupo el estado de Oaxaca, uno de los más pobres del país. Cuando se compara esta variable con los principales socios comerciales de México, los datos indican: EUA registra 22.6 km por habitante, Canadá 45.6 y México 3.3 (Instituto de Geografía, 2006).

Además de la inversión realizada en la infraestructura de transporte, para el desarrollo de la infraestructura social también se destinan recursos financieros desde 1988. Éstos se canalizan principalmente para dotar de servicios básicos a las viviendas. Las desigualdades regionales con respecto a la vivienda se observan considerando las regiones definidas a partir de los ingresos *per cápita* que la población obtiene de las principales actividades económicas en los municipios.

En el Cuadro 2 se analizan cuatro ámbitos: el nacional, y tres regiones con distintos niveles de desarrollo económico. En el nacional se perciben todavía

and the development of a productive environment allows a greater convergence between regions (De la Fuente, 2001). This premise is used in the European Union's (EU) regional policy and in other regions that seek a greater regional convergence. In México, in the financing model, infrastructure is considered as an element that stimulates the reduction of economic and social gaps that exist between different regions of the country. In the area of transport infrastructure, México has attained an important advance; however, there is recognition that quality of service and efficiency continue to be important problems in every sector. Until 2005, the country had 125 000 km of paved roads, out of which only 11 000 km (10% of the total) were freeways with four or more lanes (Figure 4). This growth of transport infrastructure in México began in 1989, year when the regional policy was inserted into the context of economic globalization.

Even with this growth, grouping by federative entities in terms of total length of roads available shows regional differences in this area. While one group of eight states of the republic presents 4700 km of highways in average, there are lower levels of availability in others. In the states where the network is larger, some common elements were identified: a greater extension in their surface and towns that have more than 50 thousand inhabitants: features that can be found in the Norte, Bajío and Centro regions of the country. In terms of the density of kilometers of highway for every 1000 inhabitants, there is a group of states in the republic that is below 40 km. In this group, the state of Oaxaca, one of the poorest in the country stands out. When this variable is compared with México's main commercial partners, the data indicate: USA presents 22.6 km per inhabitant, Canada 45.6, and México 3.3 (Instituto de Geografía, 2006).

In addition to the investment on transport infrastructure, there are also financial instruments being destined since 1988 for social infrastructure development. They are channeled primarily to provide basic services to houses. Regional inequalities with regards to housing can be observed, considering regions as defined from *per capita* income obtained by the population from the main economic activities in the municipalities.

In Table 2, four scopes are analyzed: national, and three regions with different levels of economic development. In the national one, grave deficiencies are still perceived in minimum basic services that a house should have.

The World Bank explores municipal disparities with regards to access to services among the population: in order to study the behavior of this variable, it

**Cuadro 2. Características de la vivienda en que habita la población regional (%).**  
**Table 2: Characteristics of housing that regional population inhabits (%).**

Ámbito de análisis	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	Ocupantes en viviendas sin agua entubada	Viviendas con algún nivel de hacinamiento	Ocupantes en viviendas con piso de tierra
Nacional	19.60	10.08	18.99	56.31	31.68
Región de menor desarrollo	23.05	17.86	29.69	65.67	53.46
Región de desarrollo intermedio	21.44	8.83	16.24	53.25	24.70
Región de mayor desarrollo	15.31	5.60	13.83	52.42	22.50

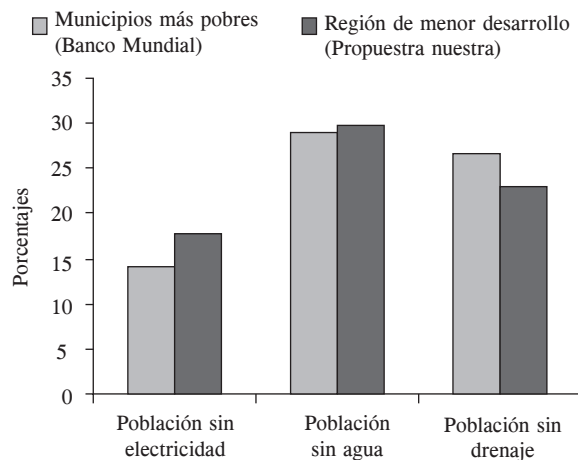
Fuente: Elaboración propia.

grandes carencias en los servicios básicos mínimos que debe tener una vivienda.

El Banco Mundial aborda las disparidades municipales con respecto al acceso de los servicios entre la población: para estudiar el comportamiento de esta variable divide a los municipios de acuerdo con los índices de marginación, con los datos del año 2000. En función de esta variable se establecen cuatro grupos de municipios con mayores rezagos socioeconómicos, que se traducen en indicadores de marginación. En el primer grupo se ubican los más pobres, es decir aquellos que presentan fuertes rezagos en educación, salud, vivienda e ingresos; en los grupos segundo y tercero se encuentran los de índices de marginación medios; y en el cuarto los municipios con mejores condiciones. La agrupación que realizó el Banco Mundial buscaba conocer el impacto de un instrumento financiero, El Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Social Municipal (FADS) en la dotación de Infraestructura física hacia los municipios más pobres. En este estudio se documentaron dos propuestas de regionalización para observar el impacto de la canalización de recursos financieros para el desarrollo regional. La primera es la del Banco Mundial y la segunda es nuestra. Considerando que ambas se generan a partir de los rezagos económicos y sociales, se decidió compararlas para encontrar divergencias o similitudes con respecto al porcentaje de la población que presenta carencias en infraestructura básica (Figura 5).

Ambas propuestas examinan los porcentajes de la población que presenta rezagos en tres indicadores principales relacionados con los servicios en la vivienda. Los datos indican que el comportamiento variaciones similar en las dos. Ésto refuerza el argumento de Díaz Cayeros (1995), quien señala que, independientemente de las variables que se utilicen para medir las desigualdades regionales, y de la metodología que se emplee para obtener los resultados, los indicadores de rezagos sociales muestran mucha variabilidad.

divides municipalities according to marginalization indexes, with data from the year 2000. In function of this variable, four groups of municipalities are established with the greatest socioeconomic lag, which translate into marginalization indicators. The first group includes the poorest, that is, those who present strong backwardness in education, health, housing and income; the second and third groups include those that present medium marginalization indexes; and the fourth includes municipalities with the best conditions. Grouping that the World Bank made sought to understand the impact of a financial instrument, the Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Social Municipal (FADS, Contribution Fund for Social Development), in providing physical infrastructure to the poorest municipalities. In this study, two regionalization proposals were documented to study the impact of financial resource channeling for regional development. The first is the World Bank's and the second is ours. Taking into account that they were both generated from economic and



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2006.

**Figura 5. Acceso a servicios en el año 2000 (%).**  
**Figure 5. Access to services in the year 2000 (%).**

## FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO

La premisa que generalmente se plantea en torno a la educación, es que a mayor nivel educativo de la población son mayores sus ingresos y, en consecuencia, mejora también su nivel de bienestar. Además, la educación en general y la básica en particular, son el mejor instrumento de participación del individuo en las esferas sociales. En este sentido es importante señalar que los países que canalizan recursos financieros para mejorar los niveles educativos mejoran los niveles de vida de la población. Para entender el asunto educativo en México se requiere de un conocimiento amplio de variables. Sin embargo, la consideración de algunas de éstas por las características que representan, permite establecer y al mismo tiempo conocer la situación que guarda el aspecto educativo en las regiones, en función de su nivel de desarrollo. En el Cuadro 3 se observa que los rezagos educativos en México persisten en las regiones de menor desarrollo, es decir en la zona rural, y en la medida en que el nivel económico regional aumenta, los rezagos tienden a disminuir.

La educación sigue siendo una asignatura pendiente como lo muestran los datos del Cuadro 3; si bien el problema de la educación permea a todas las regiones, en las rurales de México, el problema es más agudo, sobre todo por el alto porcentaje de la población que vive en ellas, y que no concluyeron su educación básica. Si se relaciona la población sin instrucción primaria y el bajo grado de inclusión del valor agregado en las áreas rurales de México, es posible explicar por qué la tendencia de la población rural a orientarse más hacia la producción primaria, principal actividad en las regiones de menor desarrollo económico de México.

## CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL

Después de la crisis económica de 1994, en México se observa una mejora en el crecimiento del PIB *per cápita*. Si se continúa considerando que una mayor dotación de infraestructura económica y social,

social backwardness, we decided to compare them to find divergences or similarities with regards to the percentage of population that are lacking basic infrastructure (Figure 5).

Both proposals examine the percentages of population that present lags in three primary indicators related with housing services. Data indicate that the behavior showed similar variations in both of them. This reinforces the argument by Díaz Cayeros (1995), who points out that regardless what variables are used to measure regional inequalities and the methodology used to obtain the results, social backwardness indicators show a lot of variability.

## HUMAN CAPITAL FORMATION

The premise that is generally suggested around education is that the higher the population's educational level, the higher their income and, consequently, their wellbeing level also improves. Also, education in general, and basic education in particular, are the best instrument for individual participation in social spheres. In this sense, it is important to point out that countries that channel financial resources to improve educational levels improve the levels of life in the population. In order to understand the educational issue in México, a broad understanding of variables is required. However, taking into account some of them because of the characteristics they represent allows establishing, and at the same time understanding, the situation the education aspect has in the regions, in function of their development level. Table 3 shows that educational backwardness in México persists in the regions of lower development, that is, in rural areas, and as the regional economic level increases, backwardness tends to decrease.

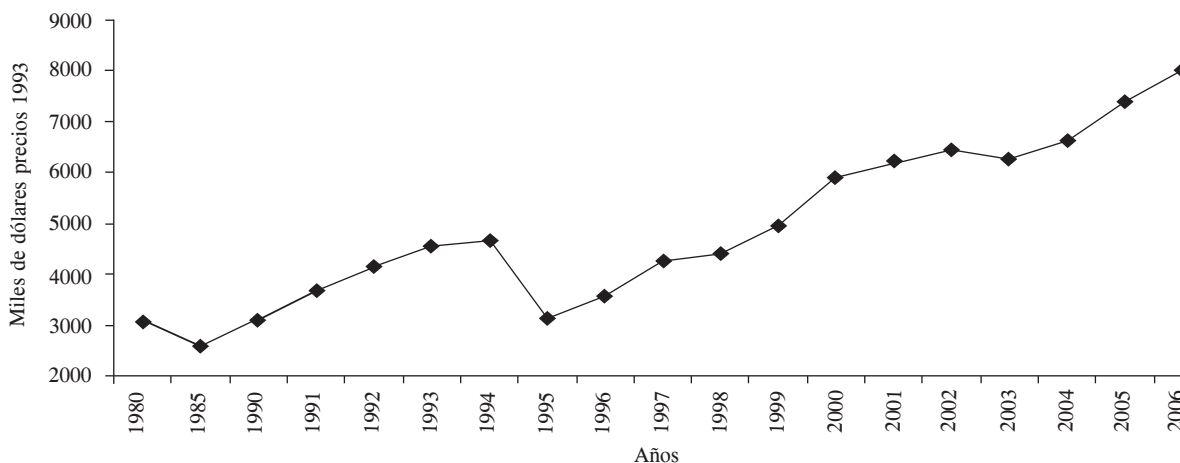
Education continues to be a pending task, as is shown by data in Table 3; although the problem of education permeates all regions, in México's rural areas, the problem is more acute, especially because of the high percentage of the population that lives in

**Cuadro 3. Indicadores relacionados con la educación en México (%).**  
**Table 3. Indicators related to education in México (%).**

Ámbito de análisis	Población analfabeta de 15 o más años	Población sin primaria completa de 15 o más años	Tasa de alfabetización de adultos	Tasa de asistencia escolar
Nacional	18.52	46.62	81.40	59.33
Región de menor desarrollo	27.75	56.77	72.15	60.26
Región de desarrollo intermedio	15.09	47.63	82.40	59.33
Región de mayor desarrollo	12.74	38.25	87.18	60.15

Fuente: Elaboración propia.





Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD, 2002 y 2004.

**Figura 7. PIB *per cápita* de los estados de la República Mexicana (2002 y 2004).**  
**Figure 7. *Per capita* GNP in the states of the Mexican Republic (2002 and 2004).**

y la formación del capital humano inciden en el ingreso *per cápita* de la población, es posible establecer que estos factores han mejorado por lo menos a nivel nacional. Esto puede sustentarse en el estudio de Esquivel y Messmacher (2002), en el cual se sostiene que la divergencia está asociada a la evolución de los niveles de productividad del trabajo y este, a su vez, se explica por las divergencias presentes en los niveles educativos (educación de 15 y más años) y la infraestructura pública (densidad de líneas telefónicas). En el periodo 2004-2005, esta última variable tuvo un crecimiento de 1.6% a nivel nacional y, sobre este promedio, los estados de Morelos, Baja California, Colima, Chihuahua, Nayarit y el Distrito Federal crecieron más de 2.2% en 2006, (Figura 7).

Con respecto al rezago social, en el que se destaca como principales indicadores los rezagos educativos, se observa que estos mismos estados ocupan los últimos lugares en rezago social en el ámbito nacional. Ésto muestra que aquellos ámbitos mejor dotados de infraestructura, y con bajos niveles de rezago social, tienen los mayores ingresos *per cápita* a nivel nacional.

#### DISMINUCIÓN DE LAS DISPARIDADES REGIONALES

El ámbito nacional muestra una mejoría en términos de los ingresos *per cápita*; sin embargo, ¿cómo se refleja este comportamiento en el ámbito nacional? Se consideran dos años como referencia para observar el comportamiento del PIB *per cápita* en los estados de la República. En el extremo de la Figura 8 se encuentran Chiapas y Oaxaca, que históricamente son los estados con los más bajos crecimientos. En el otro se ubican el estado de Nuevo León y el Distrito Federal.

them and who did not conclude their basic education. If it is related the population without primary instruction with the low degree of inclusion of added value in México's rural areas, it is possible to explain the tendency of the rural population to devote their time more to primary production, the main activity in the regions of least economic development in México.

#### NATIONAL ECONOMIC GROWTH

After the economic crisis in 1994, there was an improvement in the GNP *per cápita* growth in México. If we continue to consider that greater resources in economic and social infrastructure, and human capital formation, influence the *per cápita* income of the population, it is possible to establish that these factors have improved, at least at the national level. This can be based on the study by Esquivel and Messmacher (2002), which suggests that divergence is associated with the evolution of levels of work productivity and the latter, in its turn, is explained by divergences present in educational levels (education at 15 years or more) and public infrastructure (density of telephone lines). In the 2004-2005 period, this last variable had a growth of 1.6% at the national level and, over this average, the states of Morelos, Baja California, Colima, Chihuahua, Nayarit and Distrito Federal grew more than 2.2% in 2006 (Figure 7).

With regards to social backwardness, where the educational one stands out as a main indicator, these same states occupy the last places in social backwardness at the national level. This situation proves that the scopes that have better infrastructure, and which show low levels of social lag, have the highest *per cápita* income at the national level.

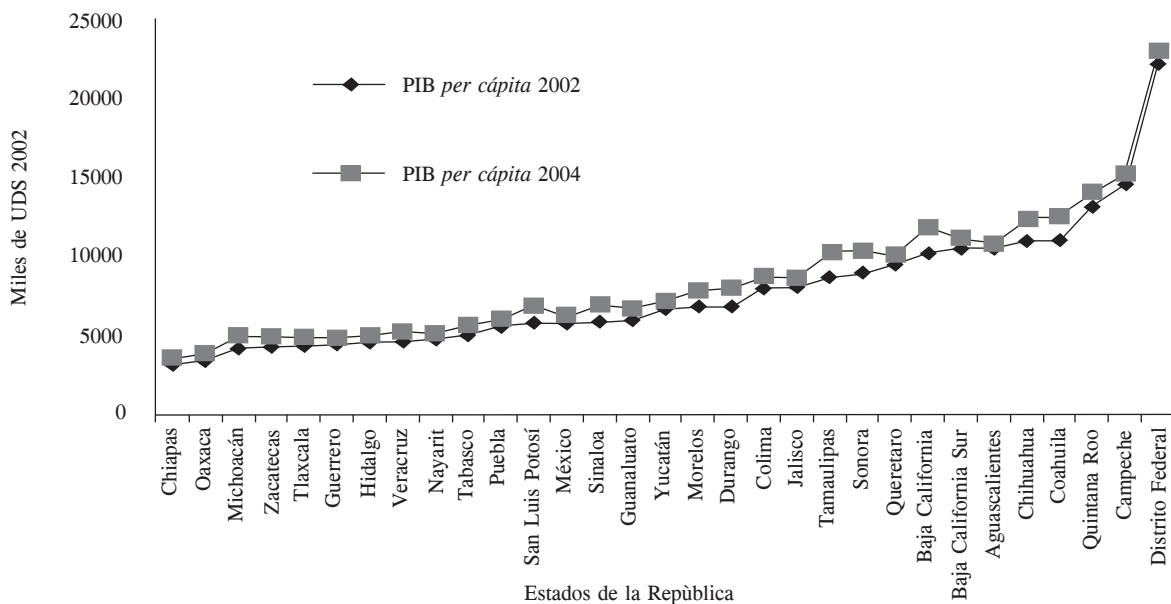
La distribución del ingreso en estos dos años indica una evolución muy leve de la economía regional, como se observó en la Figura 6.

Asuad *et al.* (2007), abordan el comportamiento de la distribución de los ingresos *per cápita* de la siguiente manera: una asociación positiva entre ingreso *per cápita* y transferencias de recursos fiscales mostraría el efecto e importancia de la política regional orientada socialmente para disminuir las disparidades del ingreso entre entidades federativas y regiones del país. En caso contrario, se mostraría la insuficiencia de esa política para incidir significativamente en las desigualdades regionales. Esto permite evidenciar su incapacidad para incidir en el ingreso *per cápita* de las entidades federativas. Esta validación de la política regional y del gasto público en el ingreso *per cápita*, la realizan los autores mediante la especificación teórica y econométrica de un modelo de crecimiento del ingreso *per cápita* por entidad federativa. El punto de partida del modelo es una función de producción del tipo Cobb-Douglas. A manera de conclusiones los autores establecen que: la orientación de la política regional a través de las transferencias de recursos fiscales es ineficiente e inadecuada para reducir las disparidades regionales, así como para fortalecer a los gobiernos municipales. La inversión que se canaliza por los instrumentos financieros no muestra evidencia empírica de contribuir, a través de la infraestructura, al crecimiento del ingreso *per cápita* de las entidades federativas, lo que manifiesta su ineficiencia e incapacidad. Para corroborar estos resultados se considera un conjunto de municipios con bajos niveles de PIB

### DECREASE IN REGIONAL DISPARITIES

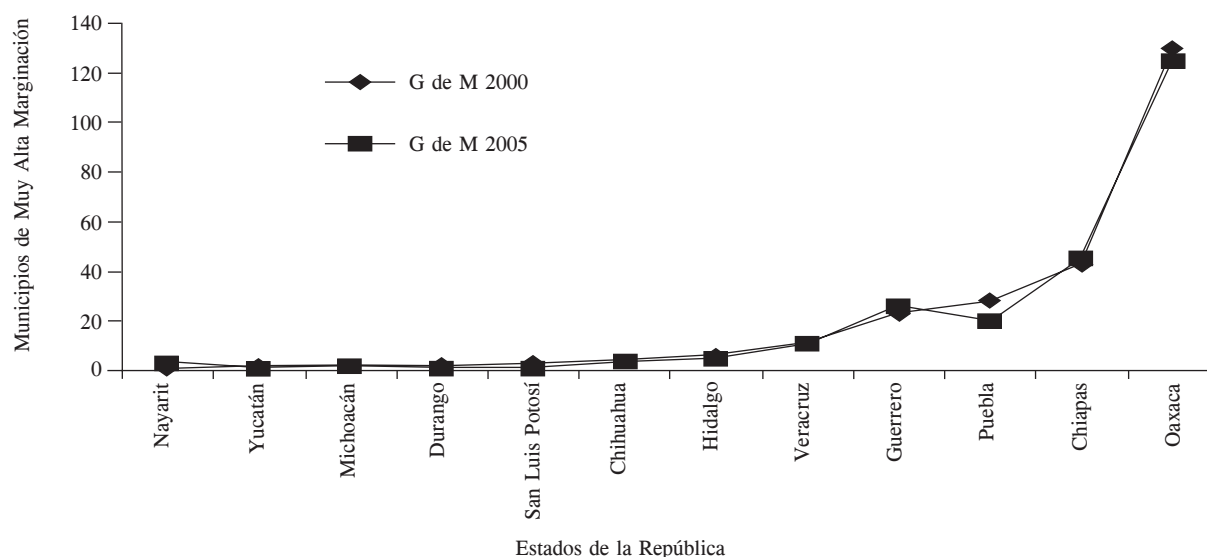
The national scope shows an improvement in terms of *per capita* income; however, how does this behavior reflect in the regional scope? Two years are taken as reference to observe the behavior of *per capita* GNP in the states of the Republic. In the right side of Figure 8 are Chiapas and Oaxaca, that are historically the states with lowest growth. In the left side are Nuevo León and Distrito Federal. The distribution of income in these two years indicates a very slight evolution of regional economy, as was observed in Figure 6.

Asuad *et al.* (2007) explore the behavior of income distribution *per capita* in the following way: a positive association between *per capita* income and fiscal resource transfers would show the effect and importance of regional policy socially oriented at decreasing the disparities in income between federal entities and regions of the country. In the opposite case, it would show the insufficiency of this policy to significantly influence regional inequalities. This allows evidencing the inability to influence the *per capita* income of federal entities. These authors carry out this validation of regional policy and public expenditure on *per capita* income through the theoretical and econometric specification of a model of *per capita* income growth per federal entity. The model's starting point is a Cobb-Douglas production function. The authors conclude that orienting regional policy through fiscal resource transfers is inefficient and inadequate for reducing regional disparities, as



Fuente: México en Estadísticas, 2007.

Figura 6: crecimiento del PIB *per cápita* en México (1980-2006).  
Figure 6: GNP *per capita* growth in México (1980-2006).



Fuente: elaboración propia.

**Figura 8. Cambios ocurridos en los municipios con alto grado de marginación (2000-2005).**  
**Figure 8. Changes occurred in municipalities with high degree of marginalization (2000-2005).**

*per cápita* y que presentan altos grados de marginación. Se considera como base el año 2000, y los datos se disponen considerando a estados con menor y mayor número de municipios con grados de marginación. Con la finalidad de observar en cinco años los cambios producidos en los indicadores de marginación, se comparan con el año 2005. Los resultados, en efecto, indican que los cambios no han sido significativos, como se muestra en la Figura 8.

Si se considera que los instrumentos financieros centraron sus acciones y recursos en las regiones con mayores rezagos sociales, se esperaría que su población tuviera mejores condiciones de vida. Sin embargo en Oaxaca, que en el año 2000 tenía 130 municipios de muy alta marginación, en 2005 tenía 125. Es decir, cinco municipios pasaron de la categoría Muy Alta a Alta. Guerrero registró 23 municipios de Muy Alta marginación en el año 2000 y en 2005 tuvo 26 municipios en ese nivel: un impacto negativo en tres municipios en los indicadores relacionados con rezagos educativos, salud, ingresos y vivienda. La situación que prevalece en México con respecto a los desequilibrios regionales no es reciente. Históricamente ha mostrado ser un país desigual (Aguilar y Carmona, 1984).

De acuerdo con Saxe-Fernández (1998), para 1998 27% de la población mexicana se encontraba en los márgenes de pobreza extrema. El problema de las disparidades regionales se agudiza a partir de 1995, cuando los analistas en la materia, tanto del sector público como del privado, difundieron datos alarmantes acerca de las disparidades en los niveles de ingreso:

well as for strengthening municipal governments. The investment channeled through financial instruments does not show empirical evidence of contributing, through infrastructure, to an increase in *per capita* income of federal entities, which manifests their inefficiency and inability. To corroborate these results, we consider a group of municipalities with low levels of *per capita* income which also present high degrees of marginalization. We begin with the year 2000 as starting point, and the data are arranged taking into account the states with least and most number of municipalities with degrees of marginalization. With the goal of observing changes produced in marginalization indicators during five years, data are compared with those of 2005. Results indicate that changes have not been significant, as is shown in Figure 8.

If we consider that financial instruments centered their actions and resources in the regions with greatest social backwardness, we would expect for their population to have better life conditions. However, Oaxaca, which had 130 municipalities with very high marginalization in 2000, had 125 in 2005. That is, five municipalities went from the Very High category to High. Guerrero registered 23 municipalities with Very High marginalization in 2000, and it had 26 municipalities with that level in 2005: a negative impact in three municipalities in indicators related to education, health, income and housing deficiencies. The situation that prevails in México with regards to regional imbalances is not recent. Historically, it has shown to be an unequal country (Aguilar and Carmona, 1984).

10% de la población más rica disponía de casi 48% de los ingresos totales del país, mientras que la más pobre, los cuatro deciles más bajos en que se clasifica a la población para este fin, tenía sólo 7%.

En el extremo de la desigualdad se ubicaban, en 1995 Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Zacatecas. Al inicio del año 2000 Chiapas ocupaba el primer lugar, seguido por Guerrero y Oaxaca. Mientras que en el otro extremo, con la menor desigualdad, se ubican Aguascalientes, Colima y Sinaloa. Las desigualdades ubicaban a 45 millones de mexicanos en condiciones de pobreza.

En este contexto de pobreza y atraso de vastas regiones indígenas, particularmente en el Estado de Chiapas, ocurre en 1994 el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Entre sus demandas estaban el reconocimiento de los pueblos indios, y el rechazo al ingreso de México en la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá (TLC).

Los esfuerzos realizados en los últimos 15 años desde la política en general y en lo regional en particular, no han sido suficientes. Las desigualdades regionales persisten. Es necesario establecer políticas públicas de largo plazo, mejorar la coordinación entre instituciones federales y asignar mayores recursos para combatir la desigualdad.

De acuerdo con CONAPO (2004), la principal institución gubernamental encargada de realizar los estudios demográficos del país, la persistencia de las desigualdades entre la población mexicana genera desconfianza hacia las instituciones y causa una distribución desigual de la riqueza. Esta situación genera inestabilidad política y pérdida de las libertades individuales, característico de dos mundos diferentes en un mismo país: uno marcado por la pobreza como generadora de rebeliones sociales, tensiones, inestabilidad política, y el otro con elevados niveles de bienestar económico.

En el año 2010, nuevamente la población se encuentra sometida a una presión económica como consecuencia del modelo económico que prevalece en el país y que trastoca severamente su economía. Diversos analistas, políticos y religiosos, prevén que, por la situación de pobreza en la que viven millones de familias mexicanas, se están creando las condiciones para un estallido social. Han señalado que, a 100 años de la revolución mexicana y a 16 del movimiento armado en Chiapas, las demandas de los pueblos indígenas que motivaron estos levantamientos siguen vigentes. En el contexto de esta problemática se plantean alternativas para avanzar hacia la reducción de los rezagos sociales y económicos. Sin embargo, es

According to Saxe-Fernández (1998), by 1998, 27% of the Mexican population was on the margins of extreme poverty. The problem with regional disparities worsened since 1995, when analysts in the matter, both in the public and the private sector, published alarming data about disparities in the levels of income: 10% of the wealthiest population had almost 48% of the total income in the country, while the poorest, the four lowest deciles used to classify the population, had only 7%.

Oaxaca, Chiapas, Guerrero and Zacatecas were in extreme inequality in 1995. At the beginning of 2000, Chiapas was in the first place, followed by Guerrero and Oaxaca. On the other extreme, with the least inequality, were Aguascalientes, Colima and Sinaloa. Inequalities placed 45 millions of Mexicans in poverty.

In this context of poverty and lagging behind of vast indigenous regions, particularly in the state of Chiapas, the armed movement of the Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, Zapatista Army for National Liberation) arose in 1994. Among their demands were the recognition of indigenous peoples, and the rejection of México's entrance into Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Free Trade Agreement with the United States and Canada (NAFTA).

Efforts carried out in the last 15 years from politics in general, and regionally in particular, have not been enough. Regional inequalities persist. It is necessary to establish long-term public policies, to improve coordination between federal institutions and to assign more resources to combat inequality.

According to CONAPO (2004), the main governmental institution responsible for performing the country's demographic studies, persistence of inequalities among the Mexican population generates mistrust towards institutions and provokes an unequal distribution of wealth. This situation generates political instability and the loss of individual freedoms, characteristic of two different worlds in the same country: one marked by poverty as the generator of social rebellions, tensions, political instability, and another with high levels of economic welfare.

In the year 2010, the population is again subject to economic pressure as consequence of the economic model prevalent in the country, which severely disrupts its economy. Various analysts, politicians and religious leaders foresee that, because of the situation of poverty in which millions of Mexican families live, conditions for a social outburst are being created. They have pointed out that, 100 years after the Mexican Revolution and 16 since the armed movement in Chiapas, the demands by indigenous peoples that motivated these uprisings are still current. In the context



un hecho que, en la actualidad, la brecha de pobreza entre la población, en lugar de cerrarse se ensancha.

### CONCLUSIONES

1. Históricamente la población mexicana ha presentado fuertes desequilibrios en los aspectos sociales y económicos. En el contexto de esta problemática se plantean alternativas para avanzar hacia la reducción de los rezagos sociales y económicos.

2. México se enfrenta a dificultades para reducir las disparidades regionales. Entre estas está la utilización del modelo de planificación como Análisis de Políticas para generar los enfoques de la política regional y los instrumentos financieros; principales fuentes de canalización de recursos económicos en diversos ámbitos de operación. Sin embargo, esta canalización de recursos financieros contribuye poco a dotar de mayor infraestructura de salud, así como a la formación del capital humano; factores determinantes para la convergencia regional. En este sentido es conveniente una mayor canalización de recursos financieros a las regiones de muy alto grado de rezago social, en rubros como educación, infraestructura y para el desarrollo del entorno productivo.

3. El desarrollo de la infraestructura de transporte es importante para conocer el impacto de esta variable sobre la reducción de las disparidades regionales. El comportamiento de este factor de desarrollo presenta una tendencia creciente. Sin embargo, una mayor dotación de esta infraestructura se observa más en regiones que se encuentran en mejores condiciones económicas y sociales. Esto indica que los recursos financieros se canalizan sin que desempeñen un papel compensatorio. Es decir, debe favorecerse una mayor dotación de infraestructura hacia las regiones de menor desarrollo. La falta de infraestructura en las regiones de menor desarrollo económico ocasiona carencias en los servicios básicos, las que repercuten en el incremento en los rezagos en educación, salud, carencias en las viviendas y en los ingresos de la población regional.

4. A la luz de estos resultados es importante señalar que México puede revertir las desigualdades regionales utilizando los recursos de que dispone, sobre todo el potencial que representa su población. Centrar las acciones considerando a la gente es una opción para combatir la pobreza entre la población con mayores rezagos sociales y económicos.

5. En México se requiere concentrar los recursos financieros destinados al combate de la pobreza en dos fondos: el primero debe orientarse a canalizar recursos financieros para el desarrollo de las infraestructuras, y el segundo debe privilegiar los recursos

of this problematic, alternatives to move towards a reduction of social and economic backwardness are being suggested. However, it is a fact that, currently, the poverty gap among the population, instead of closing is becoming wider.

### CONCLUSIONS

1. Historically, the Mexican population has presented strong imbalances in social and economic aspects. In the context of this problematic situation, alternatives are suggested to move towards the reduction of social and economic backwardness.

2. México faces difficulties to reduce regional disparities. Among these is the use of the planning model as Policy Analysis to generate the approaches for regional policy and financial instruments, primary sources of economic resource channeling in various operation scopes. However, this channeling of financial resources contributes little to creating more health infrastructure, and to the formation of human capital, which are deciding factors for regional convergence. In this sense, a greater channeling of financial resources to regions of very high social backwardness is convenient, in areas like education, infrastructure and for the development of a productive environment.

3. Development of transport infrastructure is important to evaluate the impact of this variable on the reduction of regional disparities. The behavior of this development factor presents a growing tendency. However, a greater assignment of this infrastructure is observed more often in regions that have better economic and social conditions. This indicates that financial resources are channeled without them having a compensatory role. That is, it should be provided a greater assignment of infrastructure to regions with least development. The lack of infrastructure in regions with less economic development creates deficiencies in basic services that have an impact on an increase in education and health backwardness, housing deficiencies and income in the regional population.

4. In light of these results, it is important to point out that México can reverse regional inequalities by using the resources available, particularly the potential that the population represents. Centering actions taking people into account is an option for poverty reduction among the population with the greatest social and economic backwardness.

5. In México, there is a need to concentrate financial resources destined to poverty reduction in two funds: the first one should be directed at channeling financial resources for development of infrastructure;

para la formación del capital humano y el desarrollo del entorno productivo.

and the second should direct resources at formation of human capital and the development of a productive environment.

- End of the English version -

### LITERATURA CITADA

- Aguilar, Alfonso, y Ernesto Carmona. 1984. México: Riqueza y miseria (1972) México. Editorial Nuestro Tiempo. 16ª Edición. 270 p.
- Asuad, Normand, Luis Quintana, y Roberto Ramírez. 2007. Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020. *In*: José Luis Calva. (coord) Agenda para el desarrollo. Políticas de desarrollo regional. Cámara de Diputados LX Legislatura y la UNAM.
- Banco Mundial. 2006. Descentralización y entrega de servicios para los pobres. Vol.2 Informe No 35692.
- BBVA Bancomer. 2001. Desarrollo económico regional. Serie de propuestas. No 17. Octubre 2001. [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0110\\_SPropuestasMexico\\_17\\_tcm346-188207.pdf?ts=2572010](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0110_SPropuestasMexico_17_tcm346-188207.pdf?ts=2572010). (consultado, julio, 2010).
- Barajas, Gabriela. 2002. Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy. Foro Internacional, vol.XLII. Núm. 167.
- Barkin, David. 1977. Desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del gran problema agropecuario mexicano. Comercio Exterior. Vol. 27. Núm. 12. México.
- Cazorla, Adolfo. 1996. Una aproximación metodológica de la integración comunitaria en la Formulación de proyectos en el medio rural. *In*: Revista Internacional Tecnológica .Vol. 7, No 3 Centro de Información Tecnológica (CIT) La Serena (Chile).
- Cazorla, Adolfo. 2004. Trabajando con la gente. Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local (2004). Universidad Politécnica de Madrid. 287 p.
- Ceceña, José Luis. 1983. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México), México, UNAM. 203 p.
- Consejo Nacional de Población. 2004. Distribución Territorial de la Población, Urbanización y migración Interna.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2007. Criterios de resultados para la determinación de las zonas de atención prioritaria. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) (consultado, mayo, 2007).
- Czerny, Miroslava. 1999. El desarrollo desigual y la política desigual del Estado de México. En Actas Latinoamericanas de Varsovia. Tomo 22.
- De la Fuente, Ángel. 2001. Infraestructuras y Política Regional. Ponencia preparada para la Cuarta Jornada CREI sobre Nuevas Fronteras de la Política Económica.
- Delgadillo, Javier. 2001. Distorsiones del Desarrollo Regional de México en la Perspectiva de la Globalización. Movimiento Económico No 15 mayo-junio.
- Díaz Cayeros, Alberto. 1995. Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México. Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. México en Estadísticas. 2007. Indicadores oportunos. PIB *per cápita* 1980-2006. Disponible en <http://www.mexicoestadisticas> [consultado febrero, 2008].
- Esquivel, Gerardo, and Miguel Messacher. 2002. Sources of Regional (non) Convergence México. (Mimeo) Banco Mundial.
- Friedmann, John. 2001. Planificación en el ámbito Público: del conocimiento a la acción. Madrid: Ministerio para la Administración Pública.
- Garza Villarreal, Gustavo. 1993. Las políticas urbano-regionales en México. *In*: Héctor Ávila, (comp). Lecturas de análisis regional en México y América Latina. México. Universidad Autónoma de Chapingo. pp: 425-446.
- Herrera, Mario. 2001. Hacia una Revisión de las Teorías de Desarrollo Regional. XI Seminario de Economía Urbana Regional. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM.
- IG (Instituto de Geografía). 2006. Indicadores socioeconómicos regionales. Boletín cuatrimestral del departamento de geografía económica. Volumen VIII.No.1.
- INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). 2007. Principios datos socioeconómicos por Municipios. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (consultado 6 de enero, 2010).
- Madrigal, Antonio. 2001. Lineamientos del Gobierno Federal en Materia de Desarrollo Regional. *In*: XI Seminario de Economía Urbana Regional. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM.
- México en Estadísticas. 2007. Indicadores oportunos. PIB *per cápita* 1980-2006. Disponible en <http://www.mexicoestadisticas>. [consultado febrero, 2008]
- Morales Flores, Francisco, y Benjamín Figueroa Sandoval. 2004. Una Visión Territorial con Fines de Planeación Rural. Senado de la República. LIX legislatura.
- Ontiveros Ruiz, Guillermo. 2002. Programa Nacional de Solidaridad. La Política Social de México.1988-1994. ED. Eumed. 92 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2002-2004. Informe sobre el desarrollo humano PNUD- México. 2002-2004 <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/estadisticas/index.html>. (consultado,diciembre 30, 2009)
- Regalado López, José, José María Díaz Puente, Benito Ramírez Valverde, y Benjamín Figueroa Sandoval. 2008. Asignación de recursos financieros a las regiones de México. Revista rumbo rural. CEDRSSA. Año 4 / No. 10 / Septiembre-Diciembre 2008.
- Ruiz Durán, Clemente. 2004. Dimensión territorial del desarrollo económico de Mexico. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 302 p.
- Saxe-Fernández, John. 1998. Neoliberalismo y TLC: ¿hacia ciclos de guerra civil? *In*: Eloisa Valdivia de Ortega. Globalización, crisis y desarrollo rural en América Latina. Mexico. ALASRU. pp: 87-124.
- Torres, Felipe, y Gasca José. 2004. El Plan Puebla Panamá. Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial. *In*: Problemas de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 35, núm. 138.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz, y Gustavo Garza. 1978. El desarrollo urbano de México. Diagnostico e implicaciones futuras. Colegio de México.