

# El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión pública federal

LUIS MIGUEL RAMOS BOYOLI  
CHARLES RICHTER

## INTRODUCCION

El desarrollo de una región, como todo proceso de desarrollo, es un fenómeno complejo en el que intervienen muchos factores. Sin embargo, comúnmente se acepta que uno de los instrumentos que tiene efectos poderosos sobre el desarrollo regional es la inversión pública.

En efecto, basta una breve revisión de la literatura sobre

Nota: Los autores son, el primero, Director del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana, y el segundo, profesor huésped de ese Instituto, así como de la Sección de Graduados de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Presentaron la versión preliminar de este ensayo en una reunión conjunta de la Southern Economic Association y la North American Economic Studies Association, celebrada en Atlanta, Georgia, en noviembre de 1974. *Comercio Exterior* publica una versión revisada que incluye nuevos resultados de la investigación, realizada en 1974, que fundamenta el trabajo.

el tema para convencerse de que la mayoría de los autores aceptan que la distribución de los fondos para inversión pública entre las regiones de un país es una de las principales causas de su progreso o estancamiento, ya que, en general, la política de inversiones —como una parte fundamental de la política fiscal— es uno de los principales instrumentos de que dispone todo gobierno para la asignación de los recursos.

Pero lo anterior supone que los programas de inversión que lleva a cabo el gobierno compatibilizan las metas regionales con las nacionales, y las metas de largo plazo con las de corto plazo. Esto a su vez supone que existe una verdadera política regional y de largo plazo en paralelo con la nacional y la de corto plazo.

Por desgracia, en la mayoría de los países subdesarrollados, y en concreto en los de América Latina, se carece de verdaderas políticas regionales. Es cierto que muchos de estos países tienen incluso planes de desarrollo nacional y

regional, pero la mayor parte de estos "planes" son superficiales, están llenos de "slogans" y carecen de contenido teórico e incluso empírico. Por tanto, no es posible hablar de verdaderas políticas sino de algunos "buenos deseos" y algunos proyectos concretos de inversión, sin que haya una clara precisión de metas, objetivos e instrumentos.

Así, las inversiones gubernamentales se realizan obedeciendo primordialmente a intereses de tipo nacional y a presiones de corto plazo.

México no es una excepción a lo expuesto anteriormente. Al no existir una verdadera política regional, las inversiones públicas no han sido utilizadas como un instrumento de desarrollo regional; por el contrario, sus efectos han ayudado a aumentar los desequilibrios existentes.

En efecto, la evidencia apunta hacia una considerable desigualdad en la asignación regional de los fondos para inversión,<sup>1</sup> y no faltan autores que han afirmado que los desequilibrios regionales existentes en México son una consecuencia de esa mala distribución de las inversiones públicas y privadas.<sup>2</sup>

Aún más, el actual Gobierno de la República ha reconocido en repetidas ocasiones que la inversión pública federal en los estados ha sido errática y caprichosa, y que ha sido la habilidad o la torpeza de un gobernador, sus buenas o malas relaciones con el Gobierno federal, lo que ha hecho que se canalicen o no fondos públicos para su estado y que éste se desarrolle o estancue.

Por lo anterior es ya imprescindible la elaboración de una política regional para el país, que sirva de marco a la política de inversiones gubernamentales, que permita una mejor asignación espacial de los recursos y en la que, salvaguardando los objetivos de corto plazo, no se sacrifiquen los regionales y los de largo plazo. Esto supone la especificación de qué tipo de inversión debe recibir cada región, tanto para cumplir las metas globales cuanto para reducir las desigualdades regionales existentes.

Sin embargo, aunque el actual Gobierno federal no ha elaborado tal política, recientemente han sido creados organismos regionales con el objeto expreso de canalizar más equitativamente la inversión federal hacia las regiones y volver menos rígida la estructura espacial del gasto público.

El propósito de este trabajo es evaluar dichas medidas y sus perspectivas. Para ello analizaremos las relaciones entre la

distribución regional de la inversión pública federal,<sup>3</sup> según sus diversos tipos, y el crecimiento y desarrollo de las regiones en México<sup>4</sup> en los últimos años.

Pero antes de analizar la evidencia empírica disponible, examinaremos brevemente algunos puntos de vista sobre el papel que desempeñan los distintos tipos de inversión pública en el estímulo del crecimiento regional.

#### EL PAPEL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO REGIONAL

Si bien existe un acuerdo entre los autores acerca de la importancia que tiene la inversión pública para el desarrollo regional, las opiniones se dividen acerca de cuáles regiones deben recibirla o qué tipos de inversión son recomendables para las distintas regiones.

Dado que los fondos destinados a la inversión son siempre limitados, su asignación para ciertos sectores y regiones planteará siempre problemas de consistencia entre las metas nacionales y las regionales, entre equidad y eficiencia, entre la maximización del crecimiento nacional y el propósito de igualar los niveles de vida regionales.

El desarrollo regional casi inevitablemente es desequilibrado debido a la dotación de recursos, la concentración urbana, las economías de aglomeración, etc. Todo esto lleva a que el crecimiento se concentre en un número limitado de regiones.<sup>5</sup> Por esto, el objetivo de eficiencia conduce a que las inversiones tiendan a concentrarse en dichas áreas. Algunos autores<sup>6</sup> incluso han recomendado que la inversión pública sea dirigida hacia las regiones con potencial de crecimiento si es que se desea lograr un rápido crecimiento económico nacional. Esto agravará las desigualdades regionales, pero dicha situación debe verse como un costo necesario del desenvolvimiento del país. Los autores mencionados en las notas al pie de la página afirman que como los recursos públicos no son suficientes para estimular el crecimiento en muchas áreas, sólo un patrón concentrado de inversión en unos cuantos polos puede hacer posible el crecimiento nacional. Las regiones pobres podrán beneficiarse del avance de las regiones más ricas con la expansión de sus exportaciones de bienes primarios e intermedios, con financiamiento

3. Hemos limitado nuestro análisis a las inversiones federales ya que ellas son las más importantes, por un lado porque si bien los estados y los municipios realizan inversiones, los montos son muy reducidos y se carece de la información con el desglose suficiente para los fines de este trabajo, y por otro, porque son los fondos federales los que pueden ser controlados por el gobierno nacional para promover o retardar el crecimiento de las regiones.

4. Para los fines de este estudio hemos definido las regiones sobre la base de los límites político-administrativos. La palabra "estado" es usada para referirse a las entidades federativas de México. De estas entidades, actualmente 31 son estados, y una es el Distrito Federal. Sin embargo, durante el lapso para el cual se hace el análisis, dos de esas entidades eran territorios federales.

5. Harry W. Richardson, *Regional Economics Location Theory. Urban Structure and Regional Change*, Prager Publisher, Nueva York y Washington, 1969, p. 367.

6. Albert O. Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, pp. 184-195.

1. Véase, por ejemplo, Paul Lamartine Yates, *El desarrollo regional de México*, Banco de México, S. A., 1961; John E. Leimone, *Patterns of long run interregional economic growth and development in Mexico, 1895-1960* (tesis doctoral), Tennessee, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, 1971. Ambos autores documentan las considerables desigualdades en la provisión de infraestructura entre las regiones de México.

2. Ricardo Carrillo Arronte, "La estrategia de desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas", en *Disyuntivas sociales*, Miguel S. Wionczek (ed.), SepSetentas, México, 1971.

externo, importaciones más baratas y oportunidades de empleo para sus desempleados que puedan emigrar. De esta manera, las regiones ricas transmitirán el crecimiento a las más pobres, con lo que en el largo plazo pueden formarse nuevos polos de éste.

Debe aclararse que los autores que postulan las ideas anteriores se refieren fundamentalmente a las inversiones dirigidas hacia actividades productivas y hacia infraestructura económica, pero ponen poca atención en las inversiones en infraestructura social.<sup>7</sup>

Más recientemente Niles M. Hansen<sup>8</sup> publicó un artículo en el que estudia el papel de la inversión pública en el crecimiento regional, clasificando tanto las regiones como la inversión, para de ahí recomendar diferentes clases de inversión para cada tipo de región.

Hansen habla de tres tipos de regiones: las atrasadas, las intermedias y las desarrolladas o congestionadas. A su vez clasifica la inversión en directamente productiva y en capital público general. La inversión directamente productiva sería la privada, ya que Hansen supone que el sector público no tiene una participación importante en la producción de bienes y servicios. La inversión en capital público general se clasifica en infraestructura económica e infraestructura social. La primera está relacionada directamente con los factores de crecimiento, mientras que la segunda es una función del tamaño de la población, su densidad y el grado de desarrollo comercial e industrial.

Con base en esta clasificación Hansen hace las siguientes recomendaciones: la inversión en infraestructura social debe canalizarse primordialmente hacia las regiones atrasadas. Sería irracional inducir el crecimiento de éstas a través de un exceso de inversión en infraestructura económica si el área no es capaz de sostener el crecimiento económico, y si la gente de la región sufre debido a servicios públicos deficientes, tales como educación y servicios médicos básicos inadecuados. En otras palabras, la inversión pública debe adaptar a la población de las áreas pobres las oportunidades de empleo potencial. Así, Hansen sugiere inversiones fuertes en infraestructura social para las regiones deprimidas.

Simultáneamente, las principales receptoras de la inversión en infraestructura económica serían las regiones intermedias, las que sí pueden sostener el crecimiento. Este tipo de inversión podría realizarse en las regiones atrasadas sólo si éstas pudieran sostener la expansión económica, cosa difícil de lograr, y, por tanto, la infraestructura económica debe ser secundaria a la expansión de la infraestructura social en las regiones atrasadas.

7. La infraestructura económica estimula la inversión en actividades directamente productivas. Este tipo de infraestructura consiste principalmente en comunicaciones y transportes. Por otro lado, los efectos de las inversiones en infraestructura social en la producción son más indirectos. La infraestructura social incluye inversiones en salud, educación, servicios urbanos y gastos en bienestar.

8. Niles M. Hansen, "Unbalanced Growth and Regional Development", en *Regional Economics*, David L. McKee, Robert D. Dean y William H. Leahy (eds.), The Free Press, Nueva York, 1970.

Por último, Hansen piensa que todos los tipos de inversión pública deberían restringirse en las regiones avanzadas, ya que ellas tienen a menudo un exceso relativo tanto de infraestructura social como económica. Una mayor inversión en las regiones avanzadas sólo tenderá a agravar los problemas del congestionamiento en las mismas.

En resumen, una política regional cuyo fin sea lograr no sólo el crecimiento nacional sino una mayor equidad regional, debe procurar que buena parte de la infraestructura social se construya en las regiones atrasadas para que éstas puedan incorporarse al proceso de desarrollo. El grueso de la infraestructura económica deberá establecerse en las regiones intermedias donde existe un nivel mínimo de servicios públicos y donde las inversiones de ese tipo pueden ser rentables. Por último, las regiones avanzadas no deben recibir mayores inversiones públicas, ya que disponen de los recursos necesarios para sostener su crecimiento.

Otros autores han reconocido que debe dotarse a todas las regiones con niveles mínimos de servicios públicos, si bien no se definen claramente estos niveles mínimos. Además, se muestran pesimistas sobre la posibilidad de que esto se logre.<sup>9</sup> Algunos admiten que los gobiernos tienen el potencial para rectificar las diferencias en el desarrollo regional, pero creen poco probable que lo utilicen porque las regiones más ricas ejercen su mayor influencia política para asegurar ventajas especiales sobre las regiones más pobres.<sup>10</sup> Sin embargo, es posible que con un gobierno nacional fuerte puedan hacerse intentos en favor de una política regional más igualitaria. Este quizá sea el caso de algunos países desarrollados. Pero en lo que respecta a los países subdesarrollados el problema se complica porque los gobiernos son más vulnerables a las presiones políticas, y así los intereses establecidos en las regiones avanzadas pueden lograr que los proyectos de inversión se realicen en dichas regiones en perjuicio de las más pobres, con lo que dichos intereses establecidos se convierten en los principales beneficiarios de la inversión pública.

En conclusión, la distribución espacial de la inversión pública puede plantearse de dos maneras: concentrar la inversión en pocas regiones con gran potencial de crecimiento, y que usualmente son las avanzadas, o distribuir la inversión entre las regiones según el tipo de región de que se trate (avanzadas, intermedias o atrasadas). La concentración a que se refiere la primera opción puede ser consecuencia de una política económica que busque maximizar el crecimiento nacional a costa de un mayor desequilibrio regional, o bien puede ser consecuencia de que el gobierno tenga que ceder a las presiones de corto plazo de los intereses económicos y políticos más fuertes y se vea forzado a canalizar inversiones hacia las regiones más avanzadas para satisfacer esas presiones.

9. Véanse, por ejemplo, Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957; Angel Palerm, "Ensayo de crítica al desarrollo regional en México", en *Los beneficiarios del desarrollo regional*, David Barkin (ed.), SepSetentas, México, 1972, pp. 13-62; David Barkin, "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en Barkin (ed.), *op. cit.*, pp. 151-185.

10. Gunnar Myrdal, *op. cit.*, p. 55.

CUADRO 1

México: inversiones públicas per capita por estado y tipo de inversión.  
Promedio anual para el período 1959-1964

	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agropecuaria y pesca	Administración y defensa	Total
Aguascalientes	132	232	1 179	263	15	1 821
Baja California Norte	1 533	1 041	890	648	92	4 204
Baja California Sur	252	1 473	2 321	248	317	4 611
Campeche	251	213	2 164	119	47	2 794
Coahuila	2 481	394	954	206	34	4 069
Colima	534	895	2 065	818	87	4 399
Chiapas	370	96	432	1 278	49	2 225
Chihuahua	727	281	1 185	336	61	2 590
Distrito Federal	436	2 679	100	37	435	3 687
Durango	657	150	379	474	34	1 694
Guanajuato	980	151	207	127	14	1 479
Guerrero	641	299	423	252	17	1 632
Hidalgo	350	193	247	180	26	996
Jalisco	345	108	374	80	15	922
México	590	168	348	231	10	1 347
Michoacán	976	308	344	228	20	1 876
Morelos	349	125	595	109	24	1 202
Nayarit	181	156	456	94	9	896
Nuevo León	1 371	246	533	148	45	2 363
Oaxaca	205	89	322	452	10	1 078
Puebla	846	75	318	20	18	1 277
Querétaro	294	192	588	153	29	1 256
Quintana Roo	3 291	1 859	2 741	149	115	8 155
San Luis Potosí	493	193	421	64	9	1 180
Sinaloa	1 000	401	1 217	2 480	38	5 316
Sonora	1 283	436	873	437	104	3 133
Tabasco	5 768	273	947	209	20	7 217
Tampulipas	3 560	532	512	385	98	5 087
Tlaxcala	158	150	270	213	5	796
Veracruz	1 728	133	657	69	29	2 616
Yucatán	259	600	219	107	24	1 209
Zacatecas	126	96	442	256	13	933

Fuente: Secretaría de la Presidencia, *Inversión pública federal, 1925-1963*, México, 1965.

#### UN ANALISIS DE LA INVERSION PUBLICA RECIENTE EN MEXICO

Veamos ahora el caso de México y examinemos algunos aspectos de la distribución regional de su inversión pública a la luz de las ideas mencionadas en el apartado anterior.

Analizaremos algunos datos sobre la inversión pública federal de las tres últimas administraciones<sup>11</sup> que comprenden el período de 1959 a 1974. No se incluyen en este trabajo las administraciones anteriores, pues si bien existe información sobre la inversión pública federal desde 1925, clasificada por sectores de destino, no es sino a partir de 1959 que dicha información existe también clasificada por entidades federativas.

Así pues, para los 16 años que abarca nuestro período de estudio se compilaron las cifras publicadas sobre las inversiones federales por estados conforme a seis categorías de

inversión: industria, infraestructura social, infraestructura económica, agricultura-ganadería-pesca, administración y defensa e inversión total.<sup>12</sup>

Estos datos sobre inversión por categorías y estados fueron divididos entre la población de las entidades federativas correspondientes para obtener los datos *per capita*. Posteriormente se agregaron los datos para los períodos correspondientes a cada administración. En los cuadros 1, 2 y 3 pueden verse los promedios anuales de inversión *per capita* por tipo de inversión que en cada período recibió cada estado. Finalmente, comparamos estas cifras con los niveles de producto *per capita* y los índices de desarrollo de los estados. Los niveles de producción y los índices de desarrollo sirven para medir la magnitud del progreso o

11. Estas administraciones fueron las presididas por los licenciados Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez.

12. La inversión en industria incluye primordialmente aquella en petróleo, electricidad y acero; la infraestructura social incluye servicios urbanos y rurales, escuelas, hospitales y viviendas; la infraestructura económica incluye la inversión en comunicaciones y transportes. Las demás categorías no necesitan explicación.

CUADRO 2

México: inversiones públicas per capita por estados y tipo de inversión.  
Promedio anual para el período 1965-1970

	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agropecuaria y pesca	Administración y defensa	Total
Aguascalientes	553	720	1 592	573	18	3 456
Baja California Norte	1 097	1 196	1 675	1 257	33	5 258
Baja California Sur	2 689	2 194	9 390	1 297	137	15 707
Campeche	774	1 131	3 674	276	19	5 874
Coahuila	3 875	804	1 100	1 470	23	7 272
Colima	831	1 053	3 197	557	1	5 639
Chiapas	985	234	690	216	4	2 129
Chihuahua	1 740	437	1 531	658	51	4 417
Distrito Federal	1 013	5 091	732	138	531	7 505
Durango	572	424	703	1 240	8	2 947
Guanajuato	2 045	203	782	250	2	3 282
Guerrero	997	391	627	497	24	2 536
Hidalgo	811	302	891	413	1	2 418
Jalisco	600	290	690	158	32	1 770
México	1 024	298	677	155	15	2 169
Michoacán	420	236	691	423	2	1 772
Morelos	618	858	1 147	155	2	2 778
Nayarit	553	396	745	199	3	1 896
Nuevo León	1 973	404	716	159	1	3 253
Oaxaca	868	337	639	180	10	2 034
Puebla	702	270	396	100	6	1 474
Querétaro	686	432	3 259	1 097	28	5 502
Quintana Roo	1 566	2 017	6 285	767	173	10 808
San Luis Potosí	720	322	829	158	9	2 038
Sinaloa	725	452	2 290	3 130	1	6 598
Sonora	1 032	812	1 765	742	10	4 361
Tabasco	10 852	324	1 328	1 742	11	14 257
Tamaulipas	7 125	1 186	945	1 509	55	10 820
Tlaxcala	442	408	584	267	2	1 703
Veracruz	5 046	381	934	131	7	6 499
Yucatán	914	565	879	1 014	18	3 390
Zacatecas	264	363	370	373	7	1 377

Fuente: Secretaría de la Presidencia, *Inversión pública federal, 1965-1970* México, 1970.

atraso de los estados. Como no existen estimaciones de dichos indicadores para cada año, se utilizaron los disponibles para 1960 y 1970.<sup>13</sup> Para ello se estimaron correlacio-

13. Los datos de producción son estimaciones preliminares del producto geográfico bruto por habitante y estado, elaborados por el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México de la Secretaría de la Presidencia y de las Naciones Unidas. Véase Secretaría de la Presidencia-Naciones Unidas, Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México, *Producto geográfico bruto a precios corrientes de las entidades federativas, 1960 y 1970*. (Estimaciones preliminares). Circulación limitada.

El índice de desarrollo clasifica a los estados por sus niveles de desarrollo socioeconómico. El artículo original en que se presentó el índice fue: Luis Unikel y Edmundo Victoria, "Medición de algunos aspectos del desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México, 1940-1960", en *Demografía y Economía*, vol. IV, núm. 3, El Colegio de México, México, 1970, pp. 292-316. El índice de desarrollo refleja las interacciones de 12 variables económicas y sociales que incluyen: producto bruto *per capita*, participación de la industria en el producto bruto, participación de la fuerza de trabajo en la industria, índice de capital en agricultura, proporción de la tierra de labor con irrigación, consumo de energía eléctrica *per capita*, porcentaje de viviendas con agua potable, consumo de gasolina *per capita*, tasa de mortalidad, consumo de azúcar *per capita*, porcentaje de población que usa zapatos y porcentaje de población que sabe leer y escribir. Para construir el índice se utilizó el método de "componentes principales", que es un caso particular del análisis factorial; el índice se obtiene del primer componente que tiene la particularidad

de rango para cada uno de estos índices en años seleccionados con respecto a los gastos en inversión *per capita* por categorías.<sup>14</sup> Los resultados de dichos cálculos se presentan en los cuadros 4, 5 y 6.

Se consideraron pruebas de hipótesis sobre los coeficientes de correlación resultantes. Sobre esto debe notarse que todos los coeficientes son estadísticamente significativos a cualquier nivel, dado que la muestra incluye toda la población de los

de que maximiza el porcentaje de la varianza explicada por el conjunto de las 32 observaciones (estados) de las 12 variables utilizadas. En este caso poco más de la mitad de la variación en las variables es explicada por el primer componente principal. Para una explicación más completa de la construcción del índice y los resultados para 1940, 1950, 1960 y 1970, véase Martín Luis Guzmán Ferrer, Ignacio Alvarez y Arturo Lamadrid Ibarra, "México: desarrollo desigual de las distintas entidades territoriales del país (1940-1970)", en *Mondes en Développement*, 1973, vol. 1. Una versión previa de este trabajo apareció en *Comercio Exterior*, vol. XXIII, núm. 3, México, 1972, pp. 255-265.

14. Una metodología similar fue usada por Leimone para examinar los patrones históricos del desarrollo regional mexicano. Un resumen de esos resultados puede verse en John E. Leimone, "Causación acumulativa y crecimiento interregional en México", en *La economía mexicana. II. Políticas y desarrollo*, selección de Leopoldo Solís, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 541-573.

CUADRO 3

México: inversiones públicas per capita por estado y tipo de inversión.  
Promedio anual para el período 1971-1974

	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agropecuaria y pesca	Administración y defensa	Total
Aguascalientes	936	1 185	1 830	1 670	57	5 678
Baja California Norte	1 291	2 766	2 593	4 062	134	10 846
Baja California Sur	5 836	4 815	15 359	5 132	587	31 729
Campeche	3 230	1 995	3 629	1 488	98	10 440
Coahuila	5 032	1 429	2 956	1 205	42	10 727
Colima	7 290	1 587	4 604	3 497	35	17 013
Chiapas	4 255	708	2 143	520	14	7 640
Chihuahua	1 303	937	2 527	1 159	54	5 980
Distrito Federal	2 025	7 550	2 312	2 197	1 061	15 145
Durango	1 350	1 140	2 002	1 160	47	5 699
Guanajuato	2 442	694	1 133	423	16	4 708
Guerrero	989	3 594	2 496	934	16	8 029
Hidalgo	5 515	965	2 144	1 144	19	9 757
Jalisco	646	690	1 671	670	37	3 714
México	1 405	913	977	815	15	4 125
Michoacán	3 344	625	1 811	1 002	19	6 801
Morelos	1 099	933	1 492	842	14	4 380
Nayarit	599	2 069	2 356	1 673	35	6 732
Nuevo León	2 093	872	2 117	492	6	5 580
Oaxaca	780	799	1 907	1 205	23	4 714
Puebla	640	685	1 065	408	3	2 801
Querétaro	1 697	974	2 133	1 803	41	6 645
Quintana Roo	3 302	17 247	14 407	3 006	647	38 609
San Luis Potosí	1 538	529	1 393	966	30	4 456
Sinaloa	1 835	958	2 309	2 281	29	7 412
Sonora	1 810	1 344	4 276	2 496	76	10 002
Tabasco	15 398	613	1 977	1 540	20	19 548
Tamaulipas	8 396	1 137	2 192	2 742	32	14 499
Tlaxcala	753	975	1 901	1 282	3	4 914
Veracruz	7 488	508	1 596	391	13	9 996
Yucatán	1 432	1 325	1 789	828	57	5 440
Zacatecas	238	803	1 556	1 203	49	3 849

Fuente: Secretaría de la Presidencia, anexos a los informes al Congreso de la Unión del Presidente de la República.

estados. No obstante, se computaron los valores de  $t$ , aunque la utilidad de estas estadísticas es cuestionable.<sup>15</sup>

Analicemos ahora los resultados que se obtuvieron.

*Período 1959-1964.* En el cuadro 1 puede verse que la inversión federal se concentra más en industria e infraestructura económica y es muy reducida en el sector agropecuario. También se observa que las entidades más ricas reciben proporcionalmente más. Al mismo tiempo es notorio que la distribución regional de la inversión en infraestructura social es muy desigual y favorece fundamentalmente al Distrito

15. Sin embargo, puede defenderse el cálculo y las pruebas de hipótesis si reconocemos que hay un número infinito de maneras de dividir en regiones a la república. Si no hay relación entre dos variables y probamos un coeficiente de correlación entre ellas, por ejemplo, a un nivel de significación de 0.05, esperamos una probabilidad de 5% de encontrar un coeficiente estadísticamente significativo. De este modo, si consideramos la división regional de México en estados como una de las muchas divisiones posibles y aceptables, la prueba  $t$  de los coeficientes de correlación es estadísticamente gratificable.

Federal, en tanto que los estados tradicionalmente pobres como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, reciben pocos fondos en esta categoría.

En el cuadro 4 aparecen los coeficientes de correlación entre estos montos de inversión *per capita*, en promedio para todo el período, con los indicadores de la actividad económica de los estados. Puede verse que de los 24 coeficientes sólo uno es negativo, pero muy cercano a cero. Todos los demás son positivos y 15 de ellos significativamente distintos de cero. Esto indica un fuerte favoritismo en las inversiones hacia las regiones más ricas y avanzadas.

De haberse utilizado la inversión como instrumento de desarrollo regional en este período, esperaríamos que los coeficientes de correlación fueran cero para la infraestructura económica y negativos para la social, de modo que las regiones intermedias hubieran recibido la mayor parte de la primera y las atrasadas la mayor parte de la segunda.

Contrariamente a lo anterior, vemos que los coeficientes

CUADRO 4

México: correlaciones de rango entre la inversión pública federal per capita y tipos de inversión e indicadores seleccionados de actividad económica, 1959-1964<sup>1</sup>

Índice	Tipos de inversión pública per capita					Total
	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agropecuaria y pesca	Administración y defensa	
Índice de desarrollo, 1960	0.2906 (1.664)	0.4816 <sup>b</sup> (3.010)	0.3108 (1.791)	0.0443 (0.243)	0.5238 <sup>b</sup> (3.368)	0.4505 <sup>b</sup> (2.763)
Índice de desarrollo, 1970	0.3082 (1.774)	0.4904 <sup>b</sup> (3.082)	0.3387 (1.971)	0.0410 (0.225)	0.5234 <sup>b</sup> (3.364)	0.4886 <sup>b</sup> (3.067)
Producto estatal bruto per capita, 1960	0.4387 <sup>a</sup> (2.674)	0.6572 <sup>b</sup> (4.776)	0.5190 <sup>b</sup> (3.326)	0.0289 (0.158)	0.6759 <sup>b</sup> (5.023)	0.6609 <sup>b</sup> (4.823)
Producto estatal bruto per capita, 1970	0.3453 (2.015)	0.6543 <sup>b</sup> (4.739)	0.4560 <sup>b</sup> (2.806)	-0.0194 (-0.106)	0.6499 <sup>b</sup> (4.683)	0.5670 <sup>b</sup> (3.771)

Nota: Los números entre paréntesis bajo los coeficientes de correlación son los valores *t*.

<sup>1</sup> Todos los coeficientes son estadísticamente representativos a cualquier nivel de significación, dado que la muestra incluye toda la población.

<sup>a</sup> Significativo a un nivel de 5 por ciento.

<sup>b</sup> Significativo a un nivel de 1 por ciento.

referentes a infraestructura económica distan de ser cero, y que los referentes a infraestructura social no sólo son positivos, sino de un valor muy elevado.

Respecto a las inversiones productivas (industria y sector agropecuario) los patrones son menos claros. Son positivos y significativos para la industria y prácticamente cero para el sector agropecuario. Sin embargo, debe recordarse que las inversiones industriales son fundamentalmente en petróleo, acero y electricidad, y en todos los casos la localización de las plantas está restringida por las materias primas que no existen en cualquier parte. Por lo que hace al sector agropecuario, la situación es más clara, pues con la excepción de algunos estados del noroeste, las entidades de base agropecuaria son usualmente las más pobres y atrasadas, por lo que serían de esperarse coeficientes negativos y no simplemente cercanos a cero.

Por último, las correlaciones entre la inversión en administración y defensa y los índices de actividad económica son positivos y muy significativos. Sin embargo, consideramos estos coeficientes de menor importancia en el contexto de nuestro estudio.

Con todo esto, la inversión total *per capita* está correlacionada, positiva y significativamente, con el producto *per capita* y los índices de desarrollo estatales, indicando que las regiones avanzadas y relativamente más ricas recibieron más inversión pública que las pobres o atrasadas.

*Período 1965-1970.* En este período se refuerzan las tendencias de distribución espacial de la inversión apuntadas para el sexenio anterior. Merced a la comparación del cuadro

2 con el cuadro 1 puede verse que la inversión se dirige hacia aquellos sectores y regiones que se habían favorecido desde los regímenes anteriores.

De lo anterior resulta que los coeficientes de correlación entre la inversión *per capita* total y el producto *per capita* o el índice de desarrollo de los estados no sólo siguen siendo positivos sino que son mayores que los del período anterior y significativamente distintos de cero, aun para un nivel de 1 por ciento.

Esto se repite para todas las categorías de la inversión excepto para la de administración y defensa cuyos coeficientes son menores para este período que para el anterior.

Es notorio, de manera fundamental, que los coeficientes referentes a la infraestructura social son sumamente elevados y, como en el período anterior, son los mayores. Ello indica que los estados más ricos siguen recibiendo fondos cada vez mayores en este ramo, en perjuicio de los más necesitados de estas inversiones. Esto muestra que la inversión pública no se utilizó con fines de desarrollo regional sino que obedeció a las necesidades de corto plazo, favoreciendo a las regiones avanzadas y recrudesciendo con ello los desequilibrios regionales.

*Período 1971-1974.* Al inicio de la actual administración (que concluirá en 1976) se reconoció que el patrón de crecimiento del país, si bien había permitido mantener altas tasas de incremento del producto y del ingreso, había producido muy serios desequilibrios económicos y sociales, cuya consecuencia más evidente era la mala distribución del ingreso, tanto personal y funcional como sectorial y regional.

CUADRO 5

México: correlaciones de rango entre la inversión pública federal per capita y tipos de inversión e indicadores seleccionados de actividad económica, 1965-1970<sup>1</sup>

Índice	Tipos de inversión pública per capita					Total
	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agropecuaria y pesca	Administración y defensa	
Índice de desarrollo 1960	0.3398 (1.978)	0.5549 <sup>b</sup> (3.654)	0.4160 <sup>a</sup> (2.506)	0.1631 (0.905)	0.2393 (1.350)	0.4805 <sup>b</sup> (3.001)
Índice de desarrollo 1970	0.4039 <sup>a</sup> (2.418)	0.5307 <sup>b</sup> (3.430)	0.4574 <sup>b</sup> (2.817)	0.1854 (1.033)	0.2804 (1.600)	0.5414 <sup>b</sup> (3.527)
Producto estatal bruto per capita, 1960	0.5615 <sup>b</sup> (3.717)	0.6920 <sup>b</sup> (5.251)	0.5971 <sup>b</sup> (3.891)	0.2085 (1.168)	0.3581 (2.100)	0.6847 <sup>b</sup> (5.146)
Producto estatal bruto per capita, 1970	0.4945 <sup>b</sup> (3.116)	0.6678 <sup>b</sup> (4.915)	0.5263 <sup>b</sup> (3.391)	0.1664 (0.924)	0.3977 <sup>a</sup> (2.374)	0.6110 <sup>b</sup> (4.228)

Nota; Los números entre paréntesis bajos los coeficientes de correlación son los valores *t*.

<sup>1</sup> *Ibid.*, nota 1 del cuadro 4.

<sup>a</sup> Significativo a un nivel de 5 por ciento.

<sup>b</sup> Significativo a un nivel de 1 por ciento.

A consecuencia de ello se propuso modificar la estrategia de desarrollo del país.<sup>16</sup>

De este modo, se declaró que un objetivo de la política económica debe ser combatir los desequilibrios, en especial los regionales, de modo que las regiones más pobres puedan incorporarse a los beneficios del desarrollo.

Si, como hemos visto, uno de los instrumentos más poderosos del gobierno para lograr sus objetivos de desarrollo es la inversión pública, sería de esperar un cambio fundamental en la asignación de ella, tanto por sectores como por regiones.

Comparando el cuadro 3 con los cuadros 1 y 2 puede observarse que sí se presenta un cambio en cuanto a que se da una mayor importancia al sector agropecuario y a algunas regiones atrasadas.

Sin embargo, del cuadro 6 podemos concluir que las regiones avanzadas siguieron recibiendo más inversión pública que las atrasadas, dado que los coeficientes de correlación de la inversión total *per capita* con los indicadores utilizados de actividad económica son positivos y dos son significativamente distintos de cero. Lo mismo sucede con los diferentes tipos de inversión considerados.

Así, puede verse que las correlaciones referentes a la inversión en industria, infraestructura económica y administración y defensa bajan respecto al período anterior y en

algunos casos resultan en valores menores que en el período 1959-1964.

Las inversiones en el sector agropecuario aumentaron, como ya dejamos anotado. Sin embargo, los coeficientes de correlación de este tipo de inversiones con el producto *per capita* o los índices de desarrollo aumentaron, e incluso se volvieron significativamente distintos de cero, con lo que las regiones agropecuarias más pobres recibieron menores montos de inversión que las ricas.

Finalmente, los coeficientes referentes a la infraestructura social no sólo decrecen por abajo del nivel del período 1959-1964, sino que por primera vez no son los mayores y resultan en algunos casos menores que los referentes a la infraestructura económica y administración y defensa. Esto indica que en la presente, administración se ha dotado de mayor infraestructura social a las regiones pobres que en las administraciones anteriores. Sin embargo, el signo de los coeficientes sigue siendo positivo y algunos de ellos son muy significativos, por lo cual, a pesar del cambio y de los objetivos explícitos del actual gobierno, las regiones ricas siguen recibiendo proporcionalmente más infraestructura social que las regiones pobres que son las más necesitadas de ella.

#### CONCLUSIONES

De lo anterior podemos concluir que la actividad del sector público —en especial sus inversiones— no está ayudando a rectificar las desigualdades regionales, sino que por el contrario las está aumentando. Es cierto que en el presente gobierno parece presentarse una tendencia hacia una distinta distribución sectorial y regional de los fondos públicos. Sin

16. Véase, por ejemplo, el discurso de toma de posesión del Presidente de la República y las repetidas exposiciones de los secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión, en que se criticó fuertemente la estrategia anterior denominada "crecimiento estabilizador". La mayor parte de estos documentos fueron publicados por la prensa nacional y por algunas revistas, como *Comercio Exterior*.



CUADRO 6

México: correlaciones de rango entre la inversión pública federal per capita y tipos de inversión e indicadores seleccionados de actividad económica, 1971-1974<sup>1</sup>

Índice	Tipos de inversión pública per capita					Total
	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agropecuaria y pesca	Administración y defensa	
Índice de desarrollo, 1960	0.1671 (0.928)	0.2855 (1.632)	0.2697 (1.534)	0.2760 (1.572)	0.3629 <sup>a</sup> (2.133)	0.2272 (1.278)
Índice del desarrollo, 1970	0.2305 (1.297)	0.2525 (1.429)	0.2551 (1.445)	0.2851 (1.629)	0.3588 <sup>a</sup> (2.105)	0.2529 (1.431)
Producto estatal bruto, per capita, 1960	0.3609 <sup>a</sup> (2.118)	0.4347 <sup>a</sup> (2.644)	0.5205 <sup>b</sup> (3.339)	0.4072 <sup>a</sup> (2.442)	0.4299 <sup>a</sup> (2.608)	0.5227 <sup>b</sup> (3.358)
Producto estatal bruto per capita, 1970	0.2881 (1.648)	0.4717 <sup>b</sup> (2.930)	0.4901 <sup>b</sup> (3.079)	0.3632 <sup>a</sup> (2.135)	0.4659 <sup>b</sup> (2.884)	0.4149 <sup>a</sup> (2.498)

Nota: Los números entre paréntesis bajo los coeficientes de correlación son los valores *t*.

<sup>1</sup> *Ibid.* nota 1 del cuadro 4.

<sup>a</sup> Significativo a un nivel de 5 por ciento.

<sup>b</sup> Significativo a un nivel de 1 por ciento.

embargo, las inversiones se siguen canalizando de manera importante hacia las regiones ricas.

Esta desigual distribución de las inversiones públicas es especialmente importante en el caso de la infraestructura social. Así, el pesimismo de Myrdal, Palerm y Barkin está justificado en el caso de México.

No obstante, podría pensarse que con los cambios introducidos en el presente gobierno, más la creación de nuevos organismos regionales,<sup>17</sup> sería suficiente para que en el futuro se tuviera una mejor distribución regional de los fondos para inversión, que permitiera un crecimiento regional menos desequilibrado.

Esto ha sido sostenido por algunos funcionarios de la presente administración que han afirmado que un sexenio no basta para resolver los problemas del país y que es necesaria una continuidad de los esfuerzos de los distintos gobiernos para dar un mayor impulso al desarrollo del país.

Dichas afirmaciones deben tomarse con cuidado, ya que aparentemente bastaría mantener la tendencia actual para que a largo plazo la situación se modificara.

Esto es falso. A diferencia de lo que se piensa, creemos que los datos referentes al actual gobierno muestran lo contrario: a pesar de haberse planteado el objetivo de un mayor equilibrio, éste no pudo lograrse en las dos terceras partes del sexenio. Ello muestra que existe una gran rigidez

17. Se creó una Dirección de Desarrollo Regional en la Secretaría de la Presidencia con objeto de coordinar los programas regionales. Simultáneamente se creó en cada estado un Comité Promotor para el Desarrollo Económico en los que participan los gobiernos estatal y federal y los sectores activos de la población, financiados por el Gobierno federal y cuyos fines son determinar la corriente y ritmo de la inversión pública federal a una entidad, coordinando institucionalmente a los funcionarios federales.

en la estructura de la inversión pública<sup>18</sup> y que no será fácil cambiarla.

Dicho de otra forma: para que se produzca un cambio real en el patrón de inversiones públicas es necesario que exista una verdadera política regional dentro de una verdadera estrategia de desarrollo en que estén explícitas las metas globales, sectoriales y regionales y los instrumentos de política que han de utilizarse para lograrlos, así como los programas y proyectos específicos de inversión.

Lo anterior supone que el Gobierno federal esté dispuesto a hacer frente a los numerosos obstáculos, tanto políticos y sociales cuanto administrativos, que se oponen a una política que tienda a disminuir las desigualdades existentes. Esto significa reducir los recursos que benefician a los grupos privilegiados y por tanto puede entrañar enfrentamientos políticos.

Por otro lado, si se cede a las presiones de esos grupos privilegiados se estarán conservando —y quizá acrecentando— las desigualdades, lo que constituye un problema político que puede convertirse en explosivo.

El gobierno deberá decidir el camino que habrá de seguir. Pero si, como se ha repetido incesantemente en los últimos años, se desea reducir las desigualdades, no será con comités promotores de desarrollo ni con declaraciones con lo que se logrará, sino con decisión política para la elaboración de una verdadera política económica de largo plazo en la que se definan con claridad los objetivos y se busquen los instrumentos adecuados para lograrlos.

18. En un artículo reciente, Leopoldo Solís muestra que la inversión pública de México por sectores ha carecido de flexibilidad para reorientar la estructura del gasto público. Véase Leopoldo Solís, "La planificación, ¿Un agente de cambio económico-social?", en *El Trimestre Económico*, vol. XLII (2), núm. 166, Fondo de Cultura Económica, México, abril-junio de 1975, pp. 265-289.