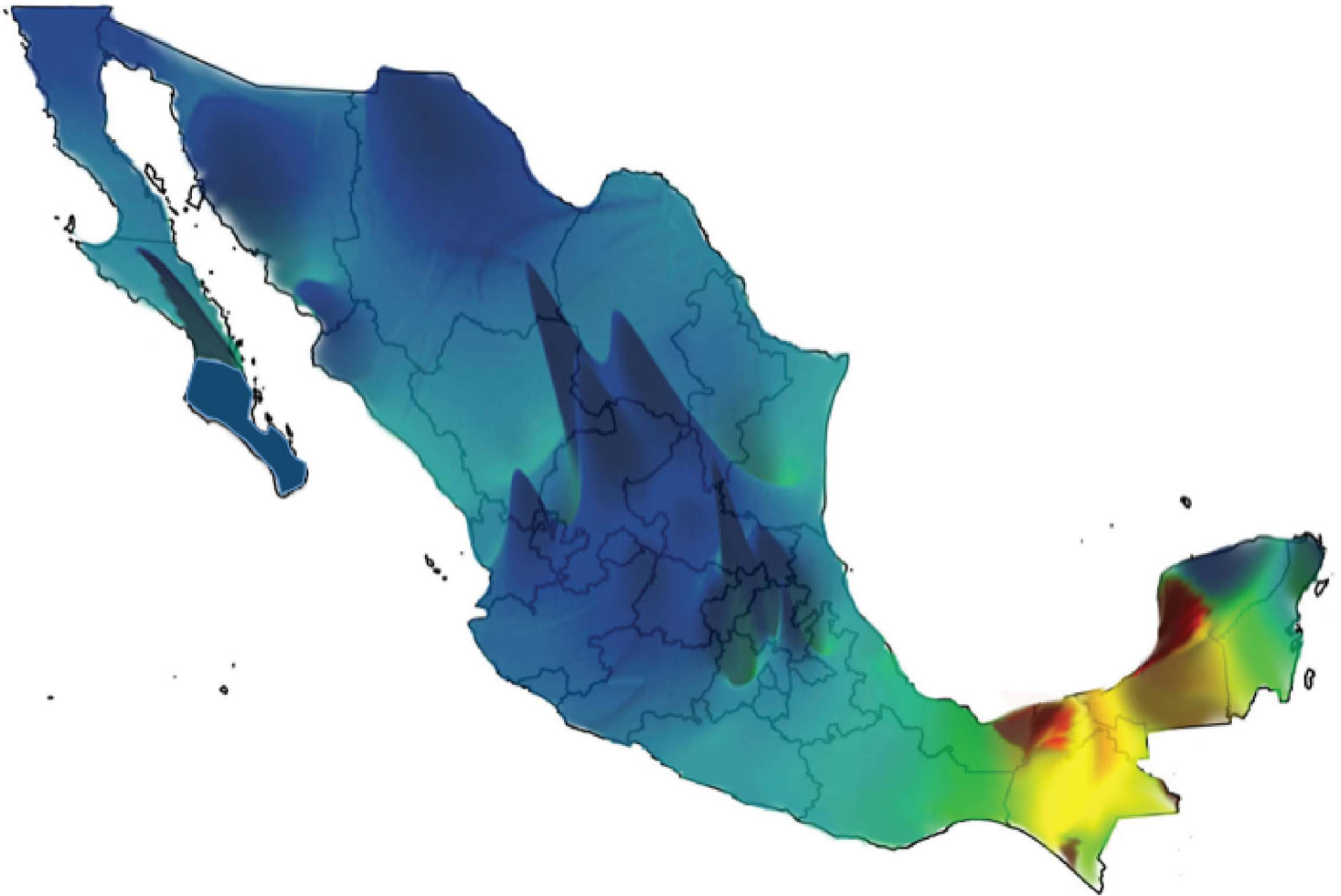


Informe del Desarrollo en México



La perspectiva regional



La perspectiva regional

Colección
Informe del Desarrollo en México

Rolando Cordera Campos
Enrique Provencio Durazo
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2020

Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

La perspectiva regional

Colección

Informe del Desarrollo en México

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

La perspectiva regional

Colección
Informe del Desarrollo en México

Rolando Cordera Campos
Enrique Provencio Durazo
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2020

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIO GENERAL

Mónica González Contró

ABOGADA GENERAL

Leopoldo Silva Gutiérrez

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Alberto Ken Oyama Nakagawa

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo

SECRETARIO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SEGURIDAD UNIVERSITARIA

Guadalupe Valencia García

COORDINADORA DE HUMANIDADES

Rolando Cordera Campos

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Vanessa Jannett Granados Casas

SECRETARIA ACADÉMICA DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Cordera Campos, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
La perspectiva regional / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo
(coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Programa
Universitario de Estudios del Desarrollo, 2020 . | Colección Informe del desarrollo en México.
LIBRUNAM 2088884 (libro electrónico)
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-3705-1
Temas: Desarrollo económico – México. | Desarrollo económico – América Latina. |
Disparidades regionales – México. | Disparidades regionales – América Latina. | Desarrollo
sustentable – México. | Desarrollo sustentable – América Latina. | Geografía económica –
México. | Geografía económica – América Latina.
LCC HC135 (libro electrónico) | DDC 338.972—dc23

Primera edición: 16 de octubre de 2020

D.R. © 2020 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Elaboración de imagen de portada: Eva García Rivera (PUED),
Camilo Alberto Caudillo Cos (CentroGEO) y
Yael Quijada Pioquinto (becario).

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-3705-1

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular
de los derechos
patrimoniales.
Hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera Campos*

Enrique Provencio Durazo*

Autores

Rolando Cordera Campos*

Mario Luis Fuentes*

Enrique Provencio Durazo*

Camilo Alberto Caudillo - Centro GEO.

Cristina Hernández*

Curtis Huffman*

Daira Puga*

David López-Lira - CONEVAL

Delfino Vargas*

Felipe Gerardo Ávila - Universidad Autónoma
Metropolitana.

Fernando Cortés*

Héctor Nájera*

Iliana Yaschine*

Israel Banegas*

Jesúsvaldo Martínez - Instituto Belisario
Domínguez, Senado de la República.

Jorge Alberto Montejano - Centro GEO.

José Casar*

José Luis Clavellina - Consultor independiente.

José Luis Samaniego - CEPAL.

Karina Videgain*

María Zorrilla - Centro Transdisciplinar

Universitario para la Sustentabilidad.

Miguel Angel Altamirano - Consultor
independiente.

Mónica Hernández - Facultad de Economía.

Pablo Wong - Centro de Investigaciones en
Alimentación y Desarrollo.

Ramón Carlos Torres*

Roberto Castellanos - Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales.

Vladimir Herrera - Consultor independiente.

Autores de recuadros

Carmen Rodríguez - Centro GEO.

Cassio Luiselli*

Servando Valdés*

Asistente general

Eva García*

Diseño, edición y formación

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Aldo Catro Juárez

Elisa Orozco Martínez

Felipe Garduño Cortés

Giselle Donají González Camacho

Jorge Linares Valdez

Juan de Dios Martínez Elizalde

Marisol Elizabeth Andrés Miguel

Valeria Regina García Martínez

Yael Quijada Pioquinto



Contenido

Presentación	13
--------------------	----

PRIMERA PARTE: POBLACIÓN, POLÍTICAS REGIONALES Y COORDINACIÓN FISCAL

Panorama de la dinámica demográfica y su expresión territorial (1970-2019)	18
Las políticas del desarrollo regional en el presente siglo	32
Un gran impulso para el Sur (recuadro)	44
Disyuntivas del federalismo y la coordinación fiscal	49
Institucionalidad democrática y desarrollo estatal: Tendencias globales en las desigualdades estatales	62

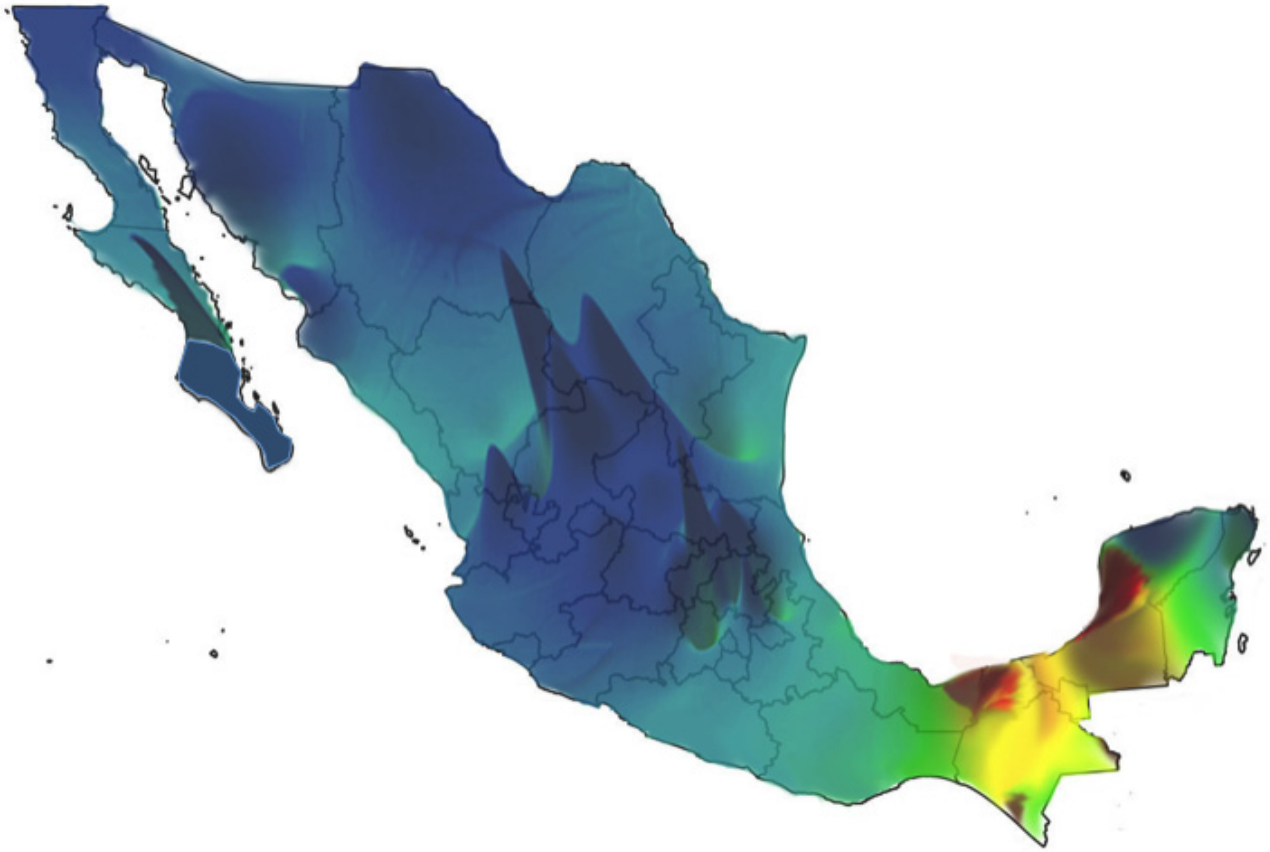
SEGUNDA PARTE: ECONOMÍA REGIONAL, VULNERABILIDAD Y CIUDADES

Tendencias en el desarrollo regional en América Latina y el Caribe	74
Desempeño económico regional: Asimetrías productivas y salariales	88
Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional	103
Desigualdad energética regional	118
La vulnerabilidad desigual ante el cambio climático y sus escenarios	132
Geografía económica por regiones (recuadro)	143
Las ciudades en el contexto regional	148
La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) (recuadro)	159

TERCERA PARTE: REGIONES Y CUESTIÓN SOCIAL

Origen es destino en las entidades federativas y en las regiones	165
Evolución y distribución regional de la pobreza, 2008-2018	176
Bienestar subjetivo en las regiones	184
Panorama de la distribución del ingreso (2008-2018)	198
Complejidad territorial de las violencias. Un análisis de 2000 a 2017	210
Contextos escolares precarios para la infancia pobre: Un análisis espacial	233
Aspectos territoriales de la pobreza indígena	244
Sobre regionalizaciones y la política de desarrollo	256

Presentación



Presentación



En esta cuarta entrega de la serie iniciada en 2016, el Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), aborda una de las vertientes clave de la situación y las tendencias del México contemporáneo: las diferencias y brechas regionales y estatales. México es un país diverso y sumamente desigual, lo que marca sus estructuras sociales y territoriales.

En la segunda mitad del siglo XX, y durante las décadas de acelerado dinamismo económico y empuje de la inversión pública y privada, las desigualdades económicas y sociales regionales se redujeron, así fuera levemente. El efecto derivado del alto crecimiento general, el auge petrolero, el surgimiento de centros turísticos, el impulso a la infraestructura y la ampliación de programas y servicios sociales de gran alcance, en especial los urbanos, de educación y de salud, entre otros factores, facilitaron cierta reducción de las brechas y rezagos de las entidades de menor desarrollo, entre ellas las del Pacífico Sur y el Sureste. Esa tendencia se debilitó y a la postre se frenó luego de las crisis de los años ochenta.

A fines de siglo, y ya en plena operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el mapa regional mexicano empezó a mostrar una dinámica aún más diferenciada entre las ciudades, entidades y regiones mejor vinculadas al comercio exterior, y las que permanecieron menos favorecidas por el auge de las exportaciones. Aquella tendencia de reducción de las desigualdades regionales previa a los ochenta, no fue favorecida por los cambios estructurales, entre ellos la liberalización comercial. Ya entrado el nuevo siglo, con el declive de la actividad petrolera, el desplome de las inversiones públicas y sobre todo la

persistencia del bajo crecimiento agregado, coadyuvaron a mantener y en algunos casos a profundizar las distancias entre regiones de México.

En una perspectiva de largo alcance, y como nos lo recordaba el economista Jaime Ros, los periodos largos de bajo crecimiento económico no favorecen las convergencias regionales virtuosas, y es en ese contexto que la realidad mexicana contemporánea se sigue significando por una polarización socioterritorial que acompaña las desigualdades económicas. La pobreza, las insuficiencias de ingreso y productividad, la informalidad laboral, el atraso tecnológico, el rezago digital, la vulnerabilidad ambiental, la mala calidad de los servicios públicos, entre tantas otras facetas de nuestra realidad nacional, se intensifican en las entidades más desfavorecidas, actualizando las desventajas de las regiones que históricamente han estado a la zaga del desarrollo.

Los propósitos de reducción de las desigualdades y de la pobreza no han confluído con estrategias activas para lograr la convergencia regional en las décadas recientes. Entre las debilidades más notables del proyecto nacional, de hecho, hay que destacar las limitaciones de las estrategias regionales, que no han asumido plenamente la diversidad social y territorial propia de México. En esta edición del Informe del Desarrollo en México se consideran algunas de las más relevantes expresiones de esta complejidad de las regiones.

En la primera sección se abordan perspectivas regionales generales, iniciando con una mirada de Karina Videgain e Israel Banegas a los patrones de transición demográfica, que constatan una diversidad de trayectorias que deben ser el telón de fondo y a la vez el punto de partida para las políticas de desarrollo y

de población con suficiente diferenciación regional. Se presenta por parte de Pablo Wong un panorama de las políticas regionales de las últimas décadas, en el que se destaca su carácter errático, insuficiente y desarticulado, con enfoques que no variaron en lo sustancial a pesar de los cambios gubernamentales y de las alternancias a partir del 2000.

También se incluye uno de los temas más sensibles de la política nacional actual, el de las disyuntivas del federalismo y la coordinación fiscal. José Luis Clavellina Miller y Vladimir Herrera González explican las tensiones que sufre un modelo cuestionado abiertamente por los gobiernos de algunos estados de la república, y presentan algunas opciones para rediseñar las competencias y potestades hacendarias, en el marco de una revisión más amplia del pacto federal mexicano. Uno de los componentes clave de una nueva visión del desarrollo regional y territorial tiene relación con la calidad de las instituciones, tema que Roberto Castellanos trata en la parte final de la primera sección de este Informe.

La segunda sección contiene tanto aspectos de la diversidad económica de las regiones como de la energía, la vulnerabilidad climática y la estructura urbana. José Luis Samaniego expone un panorama de América Latina y el Caribe con los aspectos demográficos, económicos y sociales que explican las principales diferencias regionales. Jesúsvaldo Martínez Soria y Mónica Hernández Cabrera destacan la gran heterogeneidad del comportamiento productivo, de empleo, ingreso y otras variables, confirmando que el bajo dinamismo de las entidades de mayor pobreza durante las últimas tres décadas, las ha anclado en los niveles más bajos de desarrollo. Valorada a través del producto por persona, la asimetría entre estados ha aumentado, sobre todo por la persistencia de la baja productividad, alta informalidad y bajo nivel de producto por habitante en las entidades de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en el Pacífico Sur, y de otras como Michoacán, Tlaxcala e Hidalgo, que se ubican entre las de menores ingresos y que se han rezagado frente al promedio nacional. Una de las

razones destacadas de este comportamiento, como lo muestra José I. Casar, fue la caída de la inversión pública después de 2009, lo que afectó notoriamente a los estados de menores ingresos, o, dicho de otra forma, la reducción de la inversión pública contribuyó al incremento de la desigualdad regional.

También se trata en esta sección, por parte de Ramón Carlos Torres, la dimensión espacial de las actividades que integran el sistema energético nacional y la correspondencia que este guarda con la desigualdad regional del país. María Zorrilla Ramos y Miguel Ángel Altamirano del Carmen analizan además las diferencias regionales de la vulnerabilidad frente al cambio climático, así como la variabilidad climática y los fenómenos hidrometeorológicos extremos, y apuntan que, salvo excepciones, el cambio climático y sus consecuencias no se están tratando con una perspectiva regional, lo que puede ahondar aún más las diferencias tanto entre las regiones como a su interior. Las relaciones entre el desarrollo regional y el modelo urbano de ciudades distantes, dispersas, desconectadas y desordenadas son estudiadas por Jorge Alberto Montejano Escamilla, Camilo Alberto Caudillo y Felipe Gerardo Ávila Jiménez, quienes destacan que no se han aprovechado suficientemente las ventajas de la aglomeración por la ausencia de políticas adecuadas de ordenación del territorio.

Distintos aspectos sociales, como la marginación, la pobreza, el bienestar subjetivo, la distribución del ingreso, las violencias y otros dan contenido a la tercera sección de este volumen. Por lo que se refiere a la marginación, el análisis de Fernando Cortés y Delfino Vargas muestra que si bien decreció después de 1990, la mejoría no se dio con igual intensidad en los municipios, y en algunos de ellos incluso empeoró, tendiendo a divergir en el tiempo. Las trayectorias municipales de comportamiento muestran que el Noroeste, el Norte y el Noreste del país siguieron una tendencia decreciente rápida de la marginación. Las regiones Sur, Península de Yucatán y Este, en cambio, tuvieron una trayectoria decreciente moderada, lo que también explica la divergencia territorial

en el desarrollo. La expresión regional de la pobreza es tratada por Iliana Yaschine y Curtis Huffman, quienes exponen que los estados que conforman la región Sur tienen una trayectoria más estable en su incidencia de pobreza, y que las entidades del Este tuvieron alzas en pobreza extrema y moderada de 2012 a 2018. Concluyen también que los estados del Norte no solo tienen los menores niveles de pobreza sino que también reducen más rápidamente su incidencia.

Delfino Vargas e Iliana Yaschine observan que las regiones de mayor desarrollo socioeconómico objetivo son las que tienen más alto bienestar subjetivo, mientras que sus niveles más bajos se encuentran en las regiones de menor desarrollo, si bien las relaciones entre regiones según los dominios de bienestar subjetivos son más complejas. Vargas y Yaschine, a partir de sus conclusiones, llaman a considerar los diferentes aspectos del bienestar subjetivo en las estrategias de desarrollo regional. En cuanto a la distribución del ingreso, Israel Banegas y Karina Videgain muestran que la región Sur tiene la más alta polarización entre los extremos de la distribución, en comparación con el resto de las regiones, lo que se agrega a la elevada incidencia de la pobreza extrema en el contexto de reducido crecimiento y baja productividad.

En su trabajo sobre la complejidad territorial de las violencias, Mario Luis Fuentes, Cristina Hernández y Daira Puga incursionaron en un tema poco explorado tanto en los estudios regionales como en los de seguridad ciudadana. Parten de que el espacio social y territorial, tanto físico como simbólico, se ha transformado como consecuencia de las violencias, con un impacto sobre las regiones. Encuentran que a su interior, el comportamiento de las violencias es heterogéneo y disperso, por lo que consideran relevante su análisis no tanto a partir de regionalizaciones predefinidas sino desplegadas en los espacios territoriales, con aproximaciones más dinámica y abiertas. En todo caso, los patrones territoriales son diversos, según el tipo de violencia de que se trate, y según se refiera a violencias endémicas

o coyunturales. En coincidencia con los otros temas del Informe, se plantea la necesidad de considerar de mejor forma la territorialidad de las violencias en las políticas regionales de desarrollo.

En su ensayo Héctor Nájera comprueba que la severidad de la pobreza infantil sigue un patrón espacial, y que este se encuentra asociado intensamente con las condiciones de la infraestructura educativa básica. La constatación tiene implicaciones muy relevantes para las políticas sociales, urbanas y presupuestales, que han reproducido las carencias de la infraestructura escolar. El análisis de los aspectos territoriales de la población indígena, realizado por David López Lira, confirma que no solo en el Sur y Sureste, las regiones de mayor presencia indígena, se ubican las tasas más altas de pobreza, sino que estas se encuentran también en otras áreas dispersas en el Centro y el Noreste, con altos niveles de carencias sociales. La pobreza indígena alcanza grados acuciantes, independientemente de los lugares en los que se ubiquen, por lo que las políticas sociales orientadas a los grupos indígenas deben tener una cobertura más extendida, con enfoques no focalizados, sino de derechos. El volumen cierra con un aporte de Curtis Huffman Espinosa sobre las regionalizaciones y las políticas de desarrollo, que contiene reflexiones y recomendaciones para que las regionalizaciones utilizadas en las políticas de desarrollo sean más sensibles y se adapten a los requerimientos específicos de las intervenciones buscadas, y además sean más propicias para que la coordinación de los actores públicos de los diferentes órdenes de gobierno sea más eficaz.

Las realidades regionales están en constante cambio, pero también siguen reproduciéndose e incluso profundizándose algunas de las desigualdades y asimetrías que definen la polarización socioterritorial mexicana. Recordando de nuevo las consideraciones de Jaime Ros, puede decirse que los mayores esfuerzos a favor del desarrollo de los estados con más rezagos contribuirían no solo al beneficio de su población, sino al del país entero y al de

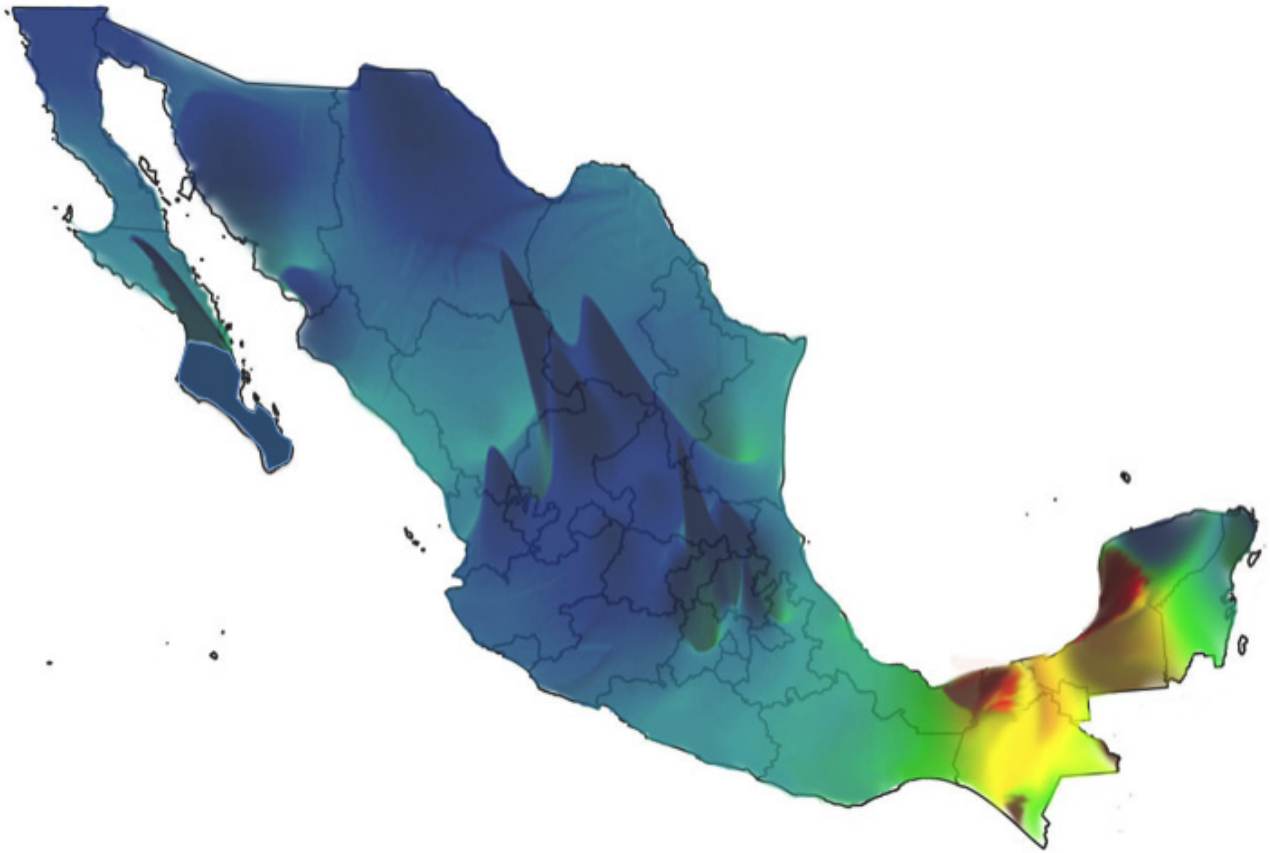
toda la sociedad mexicana, pues impulsarían un mayor dinamismo a escala nacional, y además propiciarían la cohesión nacional. Sigue presente la necesidad de conformar una estrategia que ponga en el centro la convergencia regional y la reducción de las ominosas brechas que subsisten entre los estados de la República. Por ello el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo decidió dedicar este Informe al estudio del contexto regional del desarrollo.

Rolando Cordera y Enrique Provencio, coordinadores.



Primera
parte

Población, políticas
regionales y
coordinación fiscal



Panorama de la dinámica demográfica y su expresión territorial (1970-2019)



Introducción

El objetivo general de este trabajo es analizar la heterogeneidad de las condiciones demográficas en la que se encuentra la población mexicana para alcanzar una regionalización que, además de expresar la territorialidad de dicha diversidad, sirva como insumo relevante para el diseño e implementación de políticas de población y desarrollo. Estas regiones no solo estarían expresando diferentes escenarios demográficos, sino que representan los diferentes retos y desafíos de gestión demográfica, que se asocian con aquellos e imponen condiciones para el desarrollo, también heterogéneas.

Es así que, se propone un análisis de las trayectorias de descenso de fecundidad y mortalidad por entidades federativas como forma de descomponer la transformación demográfica nacional que supone la transición demográfica (TD). No se busca analizar los indicadores demográficos según regiones preestablecidas, sino que se propone identificar una agrupación de entidades federativas a partir de la identificación de patrones de trayectorias de evolución conjunta de la fecundidad y mortalidad desde 1970 en adelante.

Para tales fines, se busca en una primera instancia reconstruir las trayectorias de los principales indicadores involucrados en la TD (tasa global de fecundidad [TGF] y esperanza de vida al nacer [EV]) para las 32 entidades federativas. El objetivo de esta fase es ubicar los principales cambios en los niveles de fecundidad,

primero, y esperanza de vida, después, para cada entidad federativa a lo largo del tiempo (1970-2019). Asimismo, se puede analizar las brechas de niveles entre entidades para distintos momentos del tiempo, así como el ritmo y velocidad con que ocurrieron esos cambios.

En segundo lugar, se buscará identificar una regionalización que exprese patrones diferenciales de trayectorias conjuntas de los cambios en los niveles de ambos componentes (fecundidad y EV). El objetivo de esta segunda fase es construir patrones de experiencias de TD a partir de comparar entre sí las trayectorias entrelazadas de ambos componentes demográficos para las 32 entidades federativas.

De esta manera, se podrá analizar el estado de la TD en el México actual desde una mirada dinámica, la cual nos permita vincular la evolución en el tiempo de los componentes demográficos de natalidad y mortalidad. Del mismo modo, podremos evidenciar no solo las diferentes fases de la TD que conviven en el territorio mexicano, sino también reconstruir un proceso de avance de los indicadores demográficos según un patrón conjunto de distribución temporal y territorial.

Más allá de la discusión que se abre en torno a las posibles causas de la TD, nos interesa centrarnos en su mecánica e ineludibles consecuencias. La TD impacta la dinámica y estructura por edades de la población y requiere nuevas estrategias nacionales de gobernabilidad demográfica (Alba, 2004). Por tal razón, en una última instancia revisaremos algunos indicadores que den cuenta de condiciones de dependencia entre grupos de edad y evolución del bono demográfico para entidades seleccionadas de cada región.

Autores: Karina Videgain e Israel Banegas.

Los autores agradecen a Felipe Garduño Cortés por su participación en la sistematización bibliográfica.

Datos y método

La fuente de información utilizada es la base de Indicadores demográficos básicos de México por Entidad Federativa y República Mexicana de 1970 a 2050¹ del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Del punto metodológico utilizamos el análisis de secuencia² (Abbott, 1995; Elzinga, 2006) que nos permite, primero, poder reconstruir las trayectorias (secuencias) de evolución de descenso de la fecundidad y avance en esperanza de vida de cada una de las 32 entidades federativas y; en segundo lugar, comparar e identificar patrones de evolución conjunta de ambos indicadores a través del análisis multidimensional, conocido como MCSA (*Multichannel Sequence Analysis*, por sus siglas en inglés) (Gauthier, Widmer, Bucher & Notre Dame, 2010).

Bajo el entendido que la TD es un proceso de cambio complejo que involucra al menos dos eventos coligados relevantes (control de las poblaciones sobre la estructura de causas de muerte y control sobre la reproducción), su estudio debe poder contemplar la evolución del proceso de descenso de la fecundidad y avance en la esperanza de vida. Para estas dos dimensiones (fecundidad y mortalidad) seleccionamos dos indicadores demográficos: TGF y EV. Con la serie de estas variables, desde 1970 a 2019, se definen niveles o rangos (estados) que muestren diferentes grados de avance de la TD para cada entidad

(cuadro 1). De forma que, se reconstruyen las dos secuencias de estados por entidad. Una que representa la evolución de la fecundidad y otra de la EV.

Cuadro 1. Definición de estados para las secuencias

Estados	Tasa Global de Fecundidad (TGF)	Esperanza de Vida (EV)
1	Baja: <2.1	Muy baja: <63
2	Moderada: 2.1 a 3	Baja: 63 a 69
3	Alta: 3.01 a 5	Moderada: 70-75
4	Muy alta: 6+	Alta: 76+

Nota: Esquematación de los indicadores demográficos

El conjunto de secuencias trabajadas puede ser analizado por medidas transversales y longitudinales. En este estudio utilizamos la distribución de frecuencias de las distintas secuencias para alcanzar recursos gráficos que permiten ver la diversidad de situaciones: gráficos de trayectorias individuales por entidad federativa e histogramas (o distribución) de estados por años calendario.

Para poder identificar patrones conjuntos de trayectorias en fecundidad y mortalidad por entidad federativa se requirió la estimación de una única matriz de distancia para los pares de secuencias. Esta es el resultado de un proceso de alineación de secuencias; que supone comparar a las secuencias de cada entidad con la de otra, contemplando a la vez los niveles de fecundidad y mortalidad observados en el tiempo analizado.³ Tomando como insumo la matriz de distancia interindividual se identifican patrones de trayectorias mediante un análisis de clúster. Se utilizó un algoritmo de partición en torno a medoides (Studer & Ritschard, 2016). Estos clústeres de trayectorias nos arrojan soluciones de agrupación de entidades (regionalización) según patrones de la trayectoria conjunta de fecundidad y mortalidad por entidades.

1 Esta fuente de datos es el resultado de dos ejercicios. Un primero que consiste en la Conciliación Demográfica de México, 1950-2015, la cual armoniza las tendencias de las componentes demográficas (natalidad, mortalidad y migración) con la población por edad y sexo enumeradas en todos los censos de población desde 1950 hasta 2010, los conteos de población de 1995 y 2005, así como con la Encuesta Intercensal de 2015. A partir de esta encuesta, se determina la población base que permite elaborar las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050.

2 Esta técnica supone, primero, descomponer el proceso analizado (TD) en sus dimensiones (secuencias de fecundidad y secuencias mortalidad) y los estados de la secuencias. Construir los estados para cada dimensión demográfica supone reconstruir el fenómeno estudiado como proceso y descomponerlo en fases, etapas y situaciones diferenciales que sean indicativas del devenir del proceso que se busca dar cuenta.

3 Medimos la disimilitud entre pares de secuencias con *Dynamic Hamming Distances* (Lesnard, 2010), que calcula las disimilitudes controlando por las diferencias de calendario y empleando costos de sustitución entre estados basados en las probabilidades de transición entre un estado y otro observados para cada año calendario, en cada dimensión (fecundidad y mortalidad).

Transición demográfica: definiciones y evolución a nivel nacional

A lo largo de las últimas décadas, la población mexicana ha vivido cambios importantes en su crecimiento y estructura demográfica, tras el procesamiento de dos grandes transiciones: la TD y la transición epidemiológica. La primera, alude al paso de niveles de natalidad y de mortalidad muy altos a bajos niveles de ambos componentes. La transición epidemiológica hace referencia a un cambio en los patrones de salud y enfermedad, pasando de patologías infecciosas como causas principales de muerte al predominio de enfermedades crónico degenerativas. De este modo, la transición epidemiológica es necesaria para que los altos niveles de mortalidad descendan, pero enfrenta a la población a nuevos desafíos en la gestión demográfica.

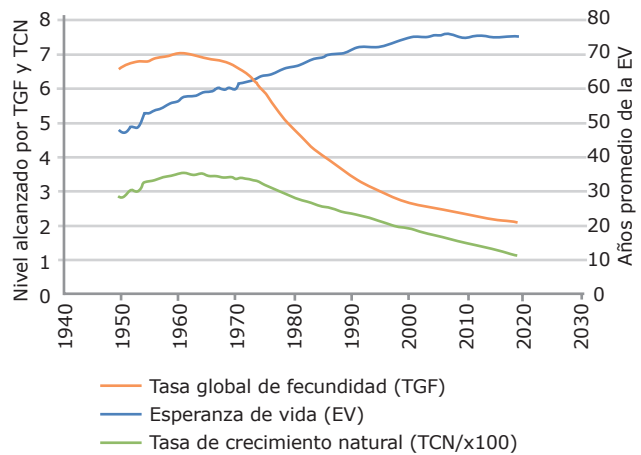
En México la TD llega de manera tardía y no inicia hasta avanzado el siglo XX (aproximadamente 1930). Sin embargo, el ritmo de las transformaciones demográficas fue muy acelerado y en muy pocas décadas su población procesó cambios profundos en su dinámica demográfica, lo cual transformó su estructura y composición; pero sobre todo modificó la estructura de demanda y oferta de recursos en vías de reorganizar el tiempo de vida.

En el gráfico 1 se observan altas tasas de crecimiento demográfico entre 1950 y 1970, superiores al 3% anual. A partir de allí se mantiene en valores superiores a 2 hasta fines del siglo XX. De esta forma, la población mexicana crece de 34 millones en 1960 a 81 millones en 1990 y 112 millones en 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2013). Las esperanzas de vida, que en 1960 estaba en 58 años, a partir de 1990 superan los 70 años. Por otro lado, la fecundidad disminuye de 7 a 2 hijos por mujer en aproximadamente cinco décadas (1960-2015).

Se han identificado etapas en el proceso de TD. Una primera que implicó descensos importantes en las tasas de mortalidad con tasas de natalidad relativamente constantes e,

incluso, ascendentes. Esto supuso, entre 1945 y 1970, un aumento acelerado en la esperanza de vida y coincide con la mayor velocidad de crecimiento en la población. La segunda etapa empezó en los años sesenta y se caracteriza por un descenso importante de la fecundidad con el continuo descenso también de las tasas de mortalidad. La tercera etapa de esta transición se inició en el presente siglo y se espera que dure hasta la primera mitad de este, con la convergencia de los niveles de natalidad y mortalidad (Partida, 2005).

Gráfico 1. Evolución de indicadores demográficos a nivel nacional (México, 1950-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Estimaciones del CONAPO con base en Conciliación demográfica de México 1950-2015, CONAPO, (2018)

Sin embargo, esta evolución de los indicadores a nivel nacional termina por promediar las grandes diferencias de calendario y ritmo con el cual la TD se ha desplegado en el territorio mexicano. Un territorio mexicano que mantiene también grandes diferenciales en desarrollo económico, procesos productivos, especialización económica, dinámica de los mercados de trabajo, infraestructura y servicios, entre otros. En este sentido, la propia transformación demográfica de la población mexicana ha sido también resultado de transformaciones económicas y sociales que se han ido desplegando en el tiempo histórico y a lo largo del territorio nacional con calendarios y ritmos muy diversos.

En este contexto, una aproximación de la

transformación demográfica a nivel nacional opaca la gran heterogeneidad demográfica que convive en el territorio mexicano. Se requiere una mirada de mayor desagregación espacial para poder identificar la expresión territorial de los diferentes patrones demográficos y condiciones para el desarrollo económico y social.

La transformación demográfica por entidad federativa: Trayectorias de evolución de indicadores demográficos

Como forma de descomponer la evolución de la TD en el territorio mexicano, analizaremos primero las secuencias referentes al descenso de la TGF y, en una segunda instancia, nos abocaremos a las secuencias de avance en esperanza de vida.

En el gráfico 2 se presentan las trayectorias de evolución de la TGF para cada entidad federativa. Cada línea representa la secuencia de estados (rangos de niveles de TGF) por entidad federativa. Los cuatro estados con diferentes niveles y rangos de la TGF se identifican en tonos de azul. En el eje vertical se señala, por su abreviatura de tres letras (a excepción de la Ciudad de México [CDMX]), la entidad federativa a la que pertenece cada secuencia. En el eje horizontal se indican los años calendarios, desde 1970 a 2019, en los que alcanzan y mantienen los cuatro niveles de fecundidad referidos en los estados señalados con tonalidad azul.

El criterio de ordenamiento de las secuencias fue el estado de inicio (nivel de TGF en que las entidades se encontraban en 1970). Por este criterio de ordenación de las secuencias, el gráfico nos permite identificar el ordenamiento de las entidades según su calendario de inicio de descenso de la TGF. Se puede observar que, si bien todas las entidades federativas inician sus trayectorias en 1970 con niveles de fecundidad similares, y muy altos (6 o más hijos por mujer), el calendario de descenso de la fecundidad al subsiguiente nivel es muy diferente. Mientras la CDMX, Nuevo León y Baja California ya estaban en niveles de TGF de 3 a

5 hijos por mujer en 1975, en el otro extremo, Guerrero recién alcanza ese descenso en 1987.

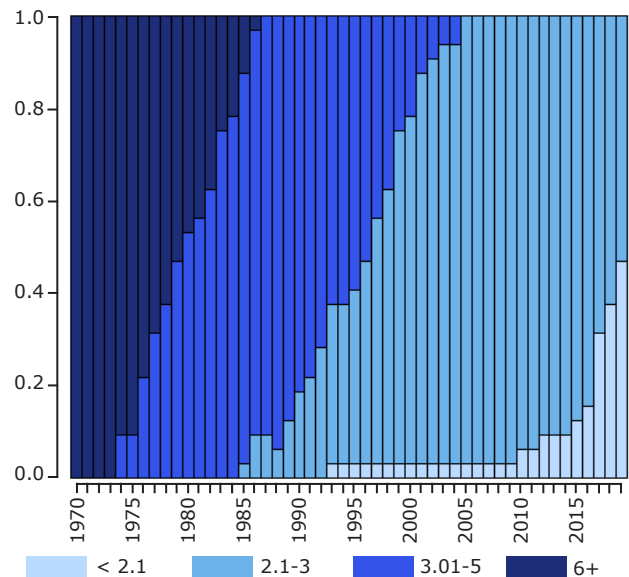
De igual forma, aunque un poco menor, resulta desigual la duración en años del nivel de fecundidad subsiguiente (3.01 a 5 hijos por mujer). De esta manera, la CDMX ya había alcanzado un nivel moderado en la TGF (2.01 a 3 hijos por mujer) en 1986 cuando Guerrero, Puebla, Zacatecas y Oaxaca se mantenían aún en el nivel más alto (6 o más hijos por mujer).

El nivel de fecundidad moderada, de 2.1 a 3 hijos por mujer, presenta un calendario de llegada y duraciones también muy diversos entre entidades.

Son pocas las entidades donde se observan niveles por debajo del reemplazo, inferiores a 2.1 hijos por mujer. Y en este caso se destaca la CDMX. Asimismo, el calendario con el que lo alcanza es también muy heterogéneo.

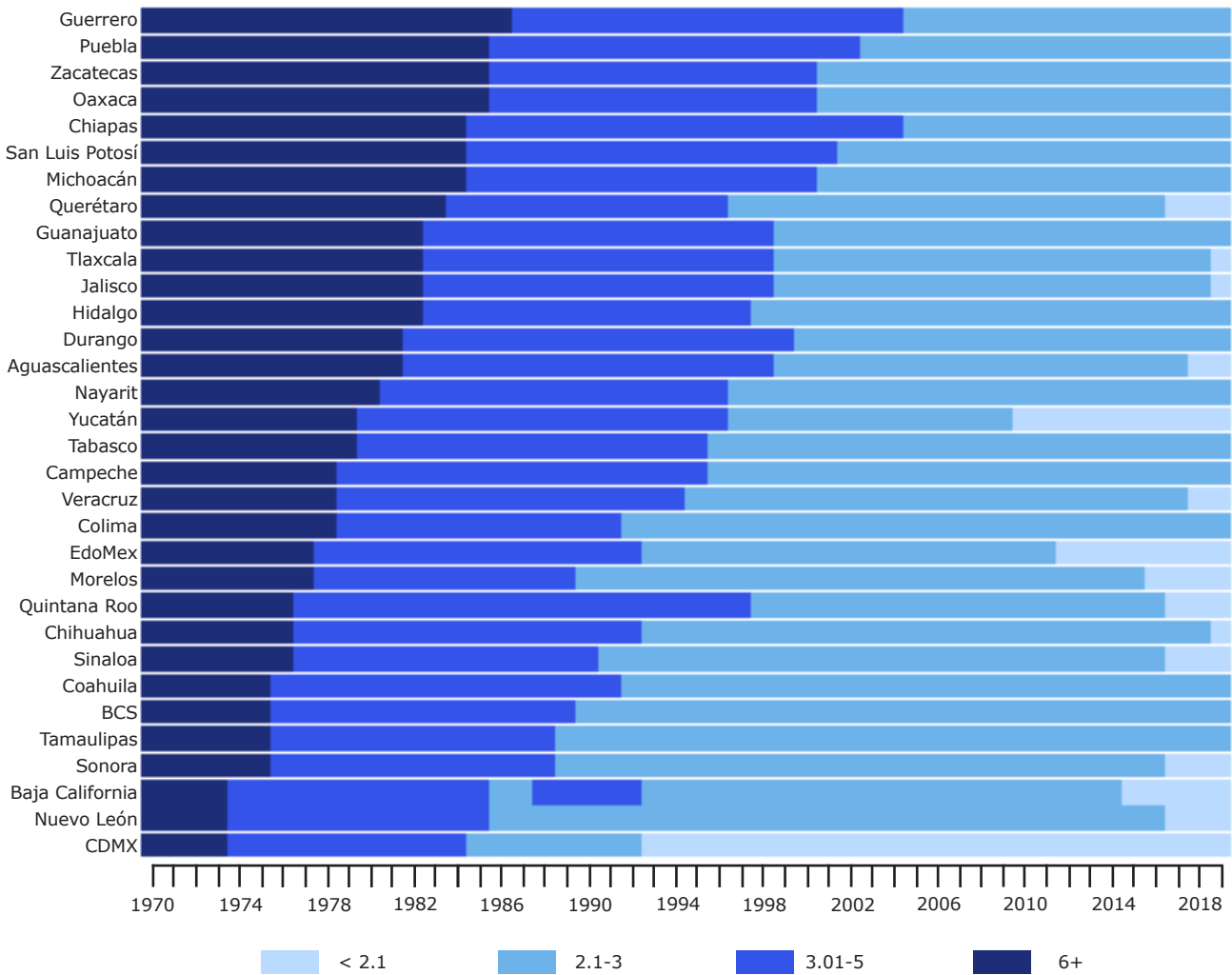
A pesar que en algunas entidades federativas la evolución en el descenso de la fecundidad es muy lento, hay un solo caso de rebote entre 1970 y 2019; es decir, de regreso a un rango de fecundidad mayor.

Gráfico 3. Distribución de estados (nivel de fecundidad) por año



Fuente: Elaboración propia con base de Indicadores demográficos 1970-2050 CONAPO, (2018).

Gráfico 2. Trayectorias de descenso de la TGF para las 32 entidades federativas (secuencias ordenadas por estado de inicio)



Fuente: Elaboración propia con base de Indicadores demográficos 1970-2050, CONAPO, (2018).

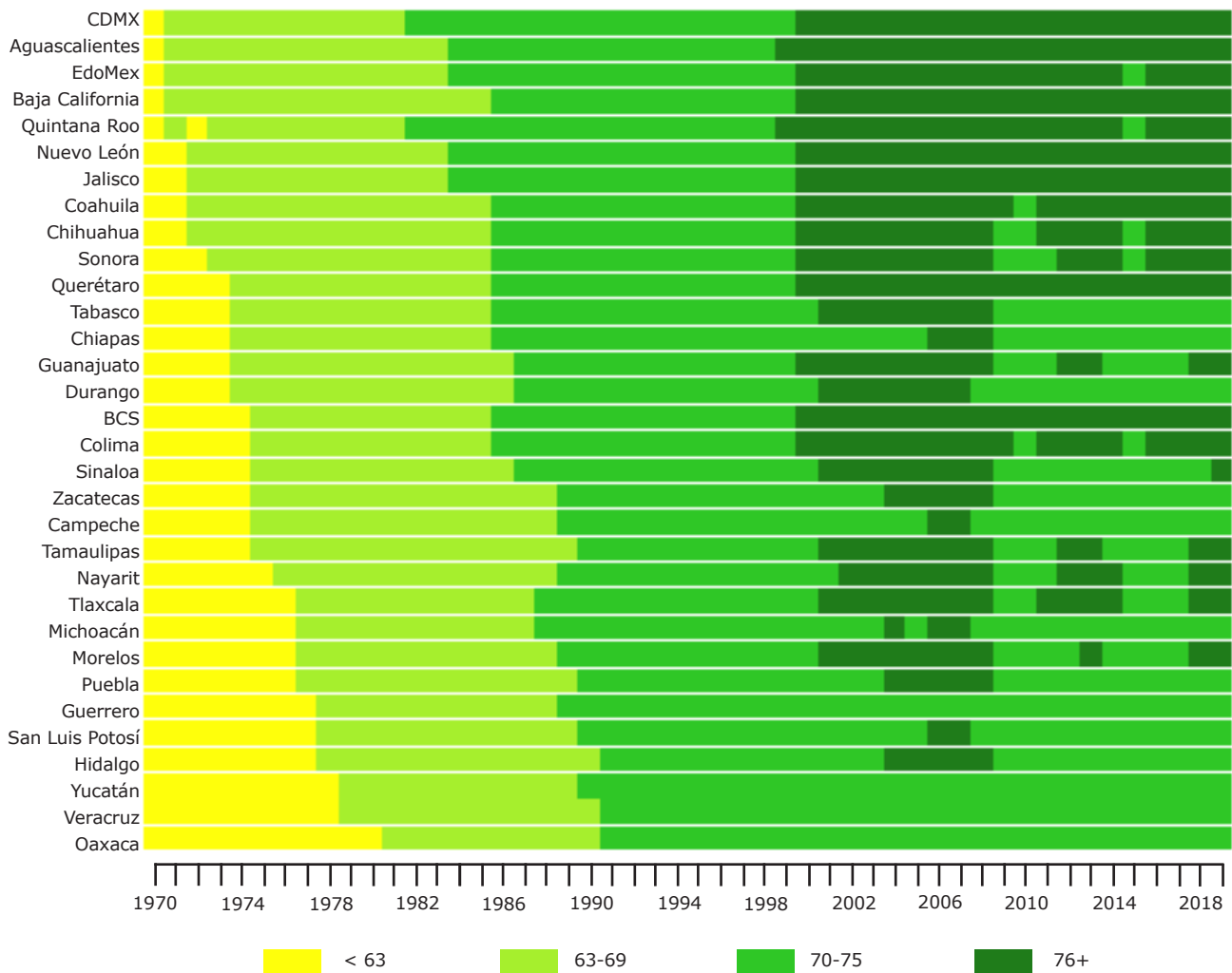
En el gráfico 3 se presenta la distribución de los estados para cada año calendario. Si bien esta información deriva de las secuencias longitudinales representadas en el gráfico 2, en este gráfico la información se debe leer de manera transversal.

Con esta información se puede tener una medida de la heterogeneidad de los niveles de fecundidad alcanzados en cada año calendario. Así, se observa que entre 1970 y 1974 existía una homogeneidad total entre entidades, las 32 mostraban niveles de fecundidad muy altos (6 o más hijos por mujer). Sin embargo, a partir de 1975 con el paulatino y desigual calendario de descenso a rangos de fecundidad entre 3.01 y

5 hijos por mujer se inicia un proceso de mayor heterogeneidad. Para fines de la década de los ochenta del siglo pasado ninguna entidad presentaba TGF superiores a 5, e incluso algunas habían descendido a niveles inferiores a 3 hijos por mujer. Entre 1995 y 2004 conviven en el país niveles de TGF altas, moderadas y bajas. Para el 2006 ya ninguna entidad presenta TGF mayores a 3 hijos por mujer.

En el gráfico 4 se pueden observar las trayectorias de evolución de la esperanza de vida por entidad federativa entre 1970 y 2019. Si bien los puntos de partida en cuanto a los niveles de EV son comunes para 1970, son más cortas las duraciones observadas en algunas

Gráfico 4. Trayectorias de avance en la EV para las 32 entidades federativas (secuencias ordenadas por estado de inicio)



Fuente: Elaboración propia con base de Indicadores demográficos 1970-2050 CONAPO, (2018).

entidades. Cabe recordar que para 1970, el proceso de descenso de la mortalidad en México ya había iniciado décadas atrás. Nuestra primera observación en 1970 da cuenta del avance del mismo. En este sentido, entidades como la CDMX, Aguascalientes, Estado de México (EdoMex), Quintana Roo y Baja California solo permanecen en este nivel tan bajo de esperanza de vida un solo año. A diferencia de Oaxaca que permanece hasta 1981 con una EV por debajo de los 63 años.

Para el siguiente nivel de avance en la EV (que supone entre 63 y 69 años) las duraciones son más similares, permaneciendo allí entre 10 y 12 años. Por lo cual, no será hasta 1991 que

las entidades más rezagadas, como Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, igualen los niveles de EV de la CDMX, cuando ya había alcanzado en 1982 una EV entre 70 y 75 años.

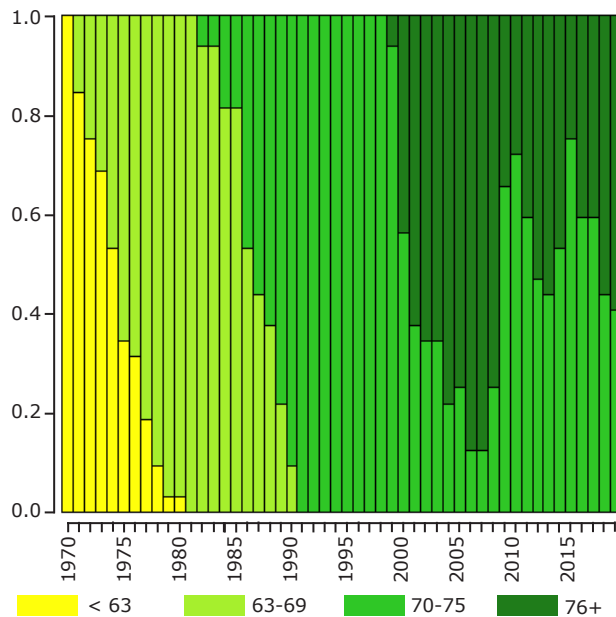
Si bien algunas entidades nunca logran superar los 75 años de esperanza de vida, aquellas que sí lo hacen comparten calendario. En este sentido, las que superan los 75 años de EV, en su mayoría lo hacen entre el año 2000 y 2003.

El nivel más alto de EV (76 y más) se presenta como un estado de mayor inestabilidad, observándose trayectorias con retornos a niveles de EV más bajos. A diferencia de lo observado

con la fecundidad, que eran casi inexistente los eventos de regreso a tasas mayores, en la EV algunas entidades que habían alcanzado una EV superior a los 75 años, regresan al nivel de 70 a 75 a partir del 2008. De forma que la barrera entre el nivel alto (70 a 75 años) y muy alto de EV (76 y más) parece ser, a diferencia de los otros límites, mucho más permeable.

En el gráfico 5 se puede observar la distribución de estados por año calendario. Cabe destacar que si bien insume un número menor de años calendario (1971-1981) que todas las entidades avancen desde un nivel de EV moderado a uno alto (de 63-69 a 70-75); es más lento el avance de la totalidad de las entidades a una EV mayor de 75 años. Incluso aún en 2019 Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Guerrero no han podido alcanzar ese grado de avance en sus esperanzas de vida.

Gráfico 5. Distribución de estados (nivel de esperanza de vida) por año



Fuente: Elaboración propia con base de Indicadores demográficos 1970-2050 CONAPO, (2018).

Como ya pudimos observarlo en el gráfico 4, muchas entidades que habían logrado superar la barrera de los 75 años de EV regresan al estado anterior. Sin embargo, en el gráfico 5 se puede observar la magnitud de dicho fenómeno. En el 2006 el 90% de las entidades habían superado

los 75 años en EV; no obstante, para el 2015 solo un 30% de ellas se mostraban en ese nivel.

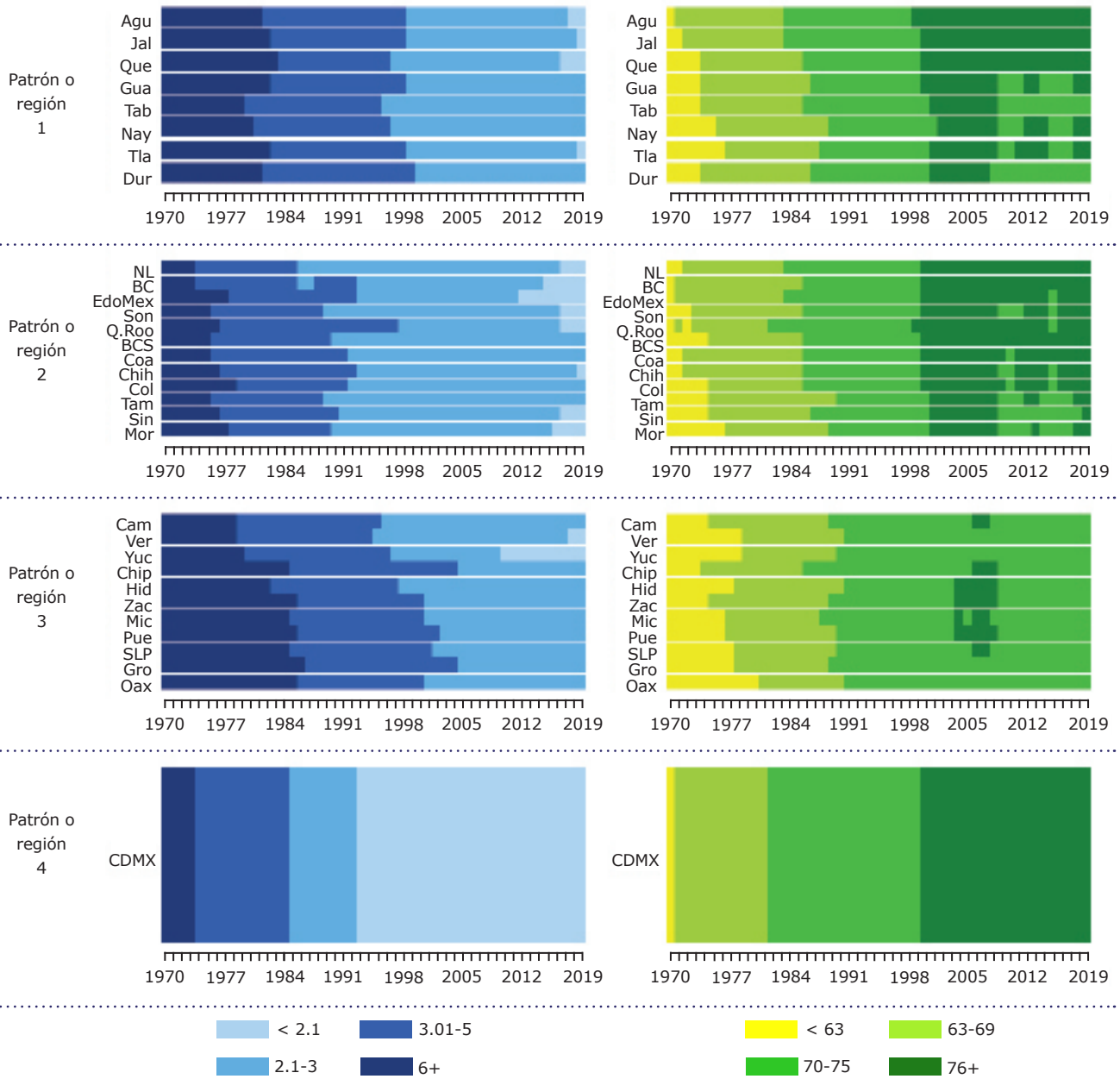
Patrones de cambio demográfico y regionalización

En este apartado se presentan los resultados del análisis de comparación de trayectorias conjuntas de fecundidad y esperanza de vida de las entidades federativas e identificación de patrones de cambio demográfico. Se identificaron cuatro grandes patrones de trayectorias entre las 32 entidades federativas, que nos señalan regiones con diferentes grados de avance de TD.

En el cuadro 1 se pueden observar cuatro filas de gráficos que contienen a los cuatro patrones, representando en los gráficos de la izquierda las trayectorias de descenso de la fecundidad y en los gráficos de la derecha las trayectorias de evolución de la esperanza de vida.

Lo primero a señalar en el proceso de agrupamiento de las trayectorias de las entidades federativas es la riqueza de considerar ambas dimensiones demográficas. Por ejemplo, entre el patrón 1 y 2 no se observan grandes diferencias en el proceso de avance de la esperanza de vida. Sin embargo, las trayectorias de cambio en la fecundidad de uno y otro grupo difieren en sus calendarios y ritmo de descenso. Algo inverso sucede con las entidades que están en el patrón 3. Algunas de ellas tienen trayectorias de fecundidad similares a las de entidades del patrón 1 y 2, pero difieren en sus trayectorias de esperanzas de vida. Esto nos señala que la agrupación de entidades basadas en una matriz de distancia interestatal que recoge elementos de orden, calendario y duración de los estados trabajados (rangos de niveles de TGF y EV) entre 1970 y 2019. Se logra agrupar las entidades por la intensidad del proceso de transformación demográfica que supone la TD (desde qué punto de partida y a qué punto de llegada se alcanza en cada caso para ambos indicadores), por el calendario con que se dieron cada una de los saltos entre

Cuadro 1. Patrones de trayectorias conjuntas en el descenso de la TGF y avance en la EV (Secuencias ordenadas por estado de inicio)



Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores demográficos 1970-2050 (CONAPO, 2018).

rangos y por sus duraciones (tiempo que esa población está bajo influjo de ciertos niveles de indicadores demográficos).

Veamos con mayor detenimiento cada uno de los patrones de cambio demográfico representados en el cuadro 1. Las entidades federativas se distribuyen de manera muy desigual entre algunos de ellos. Igualmente, se reserva un patrón exclusivo para la experiencia en mortalidad y fecundidad de la CDMX la cual, si bien presenta un calendario temprano de avance en esperanza de vida, este no difiere mucho con el de otras entidades federativas (como es el caso de Aguascalientes y Nuevo León). Sin embargo, su particularidad viene dada por ser la entidad con el calendario más temprano en el descenso de la fecundidad y un mayor ritmo de avance (el descenso se marca desde inicios de la década de los setenta del siglo pasado). De igual manera, esta entidad alcanza niveles por debajo del reemplazo en la década de los 90 del siglo pasado.

El patrón 1 concentra las experiencias de cambio demográfico de ocho entidades federativas. Son aquellas entidades cuyo descenso de la fecundidad se produce a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado. Su ritmo de descenso es más lento que el observado en la CDMX, y sus entidades alcanzaron una fecundidad moderada (de 2.1 a 3 hijos) para fines del siglo pasado. Respecto a la esperanza de vida, estas entidades alcanzan un nivel moderado (entre 70 y 75 años) a inicios de la década de los noventa del siglo pasado y, aunque con rebotes, superan la barrera de los 75 años de EV. Todas las entidades de este grupo presentan una EV mayor de 75 años para los primeros años de siglo XXI.

El patrón 2 recoge el mayor número de trayectorias (12 entidades federativas) y representa experiencias de transición al descenso de la mortalidad muy similar, en calendario y niveles alcanzados, al del patrón 1. Sin embargo, su transición de descenso de la fecundidad es mucho más temprano. A inicios de la década de los noventa del siglo pasado había alcanzado TGF entre 2.01 y 3 hijos por mujer.

El patrón 3 presenta el calendario más tardío de inicio de descenso de la fecundidad y recoge las experiencias de 11 entidades federativas. Casi la totalidad de sus entidades no habían logrado iniciar el descenso de su fecundidad hasta la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado. Será hasta inicios de los noventa del siglo pasado que se alcanza niveles de EV superiores a los 69 años. Sin embargo, permanece aún en 2019 en esa situación. Este patrón de evolución de la EV es decisivo para pertenecer a este grupo. Es el caso de Campeche y Veracruz, si bien inician el descenso de la fecundidad unos años antes que las otras entidades del grupo; se mantienen en este por compartir el patrón de evolución de la EV. No obstante, en términos generales, el patrón 3 de cambio demográfico asocia tanto el rezago en el avance al descenso de la fecundidad con el rezago en el avance en esperanza de vida.

A modo de esquema, en el cuadro 2 se presenta un resumen de la evolución de la fecundidad y esperanza de vida de cada patrón, así como su composición por entidad federativa. De igual manera, para identificar la distribución territorial de los mismos y valorar la regionalización se presenta el mapa 1.

A propósito de la regionalización cabe señalar algunos aspectos. Como ya lo hemos mencionado, el criterio que se tomó para la agrupación de las entidades federativas fue el patrón conjunto de evolución de la mortalidad y fecundidad entre 1970 y 2019 sintetizado por la matriz de distancias interindividuales. En este sentido, no era un requisito impuesto al criterio de agrupación la colindancia de las entidades federativas, sin embargo, cuando se observa la distribución de los patrones identificados en el mapa podemos constatar que la gran mayoría de los patrones se componen con entidades federativas colindantes. Las excepciones (entidades que comparten un patrón de cambio demográfico con aquellas con las que no tienen cercanía geográfica y colindancia) son Quintana Roo, Tabasco, Estado de México, Morelos, Colima y Tlaxcala. Así, las entidades del norte del país comparten el patrón 2 de cambio demográfico

Cuadro 2. Resumen y composición de los cuatro patrones identificados

Patrón	Entidades	Fecundidad (TGF)	Mortalidad (EV)	Transición demográfica
1	Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala	Inicia su descenso a inicios de los años ochenta.	Inicio de los años noventa, supera los 69 años de EV y, aunque con rebotes, para algunos años logra niveles superiores a 75 años.	Tardía y ritmo de avance moderado.
2	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, EdoMex, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas	Su descenso inicia a mediados de los años setenta. Durante el siglo XXI sus niveles están entre 2.1 y tres hijos por mujer.	Inicio de los años noventa supera los 69 años de EV y, aunque con rebotes, para algunos años logra niveles superiores a 75 años.	Temprana y con ritmo de avance moderado.
3	Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	Inicia su descenso para la segunda mitad de los años ochenta.	Alcanza a inicios de los años noventa niveles de EV superiores a los 69 años sin embargo, permanece aún en esa situación.	Muy tardía. Menor grado de avance.
4	CDMX	Calendario más temprano (inicio de los años setenta) y alcanza niveles por debajo del reemplazo.	Calendario temprano de avance en esperanza de vida. Desde el año 2000 supera los 75 años.	Temprana y ritmo de avance muy veloz. Mayor grado de avance.

Nota: Esquemización de las trayectorias de los indicadores demográficos

con entidades como Colima, Estado de México, Morelos y Quintana Roo. De la misma manera, las entidades de Centro-Occidente del país comparten el patrón 1 con Tlaxcala y Tabasco.

Indicadores de dependencia demográfica y evolución del bono por región

Teniendo como punto de partida a las regiones, nos proponemos presentar algunos indicadores demográficos que nos permitan captar la especificidad de sus escenarios demográficos y evidenciar algunas de las ineludibles consecuencias que los diferentes niveles de avance de la TD tienen sobre la estructura por edad de la población. Comprender la especificidad demográfica de cada región permite dimensionar la heterogeneidad de escenarios demográficos que conviven en el México actual, pero también permite delinear los retos de gobernabilidad demográfica y requerimientos de política que cada una de ellas impone.

La discusión teórica que enmarca nuestra preocupación por indicadores de dependencia demográfica descansa en la idea que el comportamiento económico de la población va a variar según la etapa de ciclo de vida en que se encuentren sus miembros. En tal sentido, los cambios en la estructura por edad de la población modifican las condiciones de desarrollo porque proveen más o menos personas a su proceso productivo y modifica la demanda de bienes, servicios, recursos y cuidados. En este sentido, lo que se ha nombrado como: Bono Demográfico, refiere a una fase de la TD en que se alcanza un equilibrio entre población en edades potencialmente activas y población en edades potencialmente inactivas. Esta condición demográfica puede ser entendida como un escenario de oportunidad si se logra enmarcar y acompañar con políticas macroeconómicas, públicas y sociales orientadas a la formación intensiva de capital humano y generación de empleos de alta productividad, que permitan alcanzar niveles de ahorro necesarios para afrontar el inevitable proceso de envejecimiento

Mapa 1. Patrones de trayectorias de evolución de la TGF y EV por regiones, 1970-2019



Nota: Identificación de patrones de trayectorias de cambio demográfico por entidades federativas.

que sigue a la fase del bono demográfico (Bloom & Canning, 2001; Alba 2001 y 2004). Es decir, convertir esa ventaja demográfica en dividendos.

En el cuadro 3 se pueden observar indicadores de dependencia estimados por CONAPO para el año 2015. Se seleccionaron las cuatro entidades federativas medoides de la solución de clúster trabajada. La relación de dependencia constituye un importante indicador de los efectos eventuales de los cambios demográficos sobre el desarrollo socioeconómico. Considerada separadamente para cada grupo de la población en edades potencialmente inactivas, muestra la carga demográfica relativa de los niños, por un lado, y la de las personas de mayor edad, por el otro, sobre la población en edades activas.⁴

La relación de dependencia total representa la suma de ambas. El índice de envejecimiento poblacional suele utilizarse como el cociente entre la población de 60 años y más y la población de menos de 15 años de edad.

Los indicadores de dependencia para 2015 arrojan resultados muy interesantes respecto a la heterogeneidad de situaciones. Chiapas presenta una relación de dependencia más alta. Con un 63% no alcanza en 2015 a entrar en la fase de bono demográfico (por debajo de 60%). El resto de las entidades presentan tasas por debajo de 60%, e incluso Baja California Sur y la CDMX ya están por debajo del 50 por ciento.

⁴ La relación de dependencia infantil relaciona el número de personas de entre 0 y 14 años con el de personas de entre 15

y 59 años, la relación de dependencia en edades avanzadas vincula el número de personas de 60 años y más con el de personas de entre 15 y 59 años.

Cuadro 3. Indicadores de dependencia demográfica para cuatro entidades federativas, 2015

Región	Entidad representante	Relación de dependencia infantil	Relación de dependencia adulto mayor	Relación de dependencia demográfica	Índice de envejecimiento
1. Centro-Occidente	Guanajuato	45.2	9.6	54.8	21.2
2. Norte	Baja California Sur	40.0	7.7	47.8	19.3
3. Centro y Sur	Chiapas	55.1	8.5	63.5	15.4
4. CDMX	CDMX	28.7	13.3	42.0	46.2

Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores demográficos 1970-2050, (CONAPO, 2018).

De igual forma, la composición de la dependencia es muy variada entre entidades. Mientras la mayor carga de dependencia infantil se identifica en Chiapas (representa el 87% de la dependencia total), en la CDMX esta es de 68%. Asimismo, la carga de adultos mayores en la CDMX representa el 30% de la dependencia total, mientras en las otras tres entidades esta representa entre el 13% y 18% de la dependencia total.

En aquellas entidades donde se observaba hasta hace poco mayores tasas de fecundidad, la estructura por edad de su población en 2015 aún mantiene una gran proporción de menores de 15 años. Es el caso de Chiapas, pero también de Guanajuato. En sentido opuesto, Baja California Sur y la CDMX se caracterizan por una estructura por edad que promueve una razón más ventajosa entre población potencialmente dependiente y población potencialmente productiva.

Respecto al índice de envejecimiento, se destaca la disparidad existente entre la CDMX y el resto de las entidades, ya que ésta presenta la relación de dependencia más ventajosa y también tiene una proporción mayor de su carga en adultos mayores. Lo cual se expresa en un índice de envejecimiento tan alto; esto da cuenta de un nivel de avance mayor de su TD y las consecuencias que acarrea. Es decir, la ventana de tiempo de aprovechamiento de su bono demográfico se va acortando y el envejecimiento ya es una amenaza muy cercana.

El escenario de Chiapas nos alerta también sobre la oportunidad que se tiene aún en el grupo 3 de responder con política pública en cuanto a la oferta de educación secundaria y superior de calidad, para la generación de empleo que permita garantizar el aprovechamiento de una mano de obra tan creciente. Son condiciones demográficamente favorables, pero sobre todo grandes retos de gobernabilidad demográfica, que de no ser atendidos pueden dar paso a lo que Gustavo Cabrera (1994) describía como demografía de la pobreza.

Reflexión final

En este trabajo nos propusimos analizar el estado de la transición demográfica en el México actual desde una mirada dinámica, que nos permitiera vincular la evolución en el tiempo de los componentes demográficos de natalidad y mortalidad de 1970 a nuestros días. De esta manera, se buscó reconstruir el proceso de avance conjunto de los indicadores demográficos según su patrón de distribución temporal y territorial, para alcanzar una regionalización que pudiera, a la vez, dar cuenta de la heterogeneidad y sintetizar escenarios relativamente homogéneos en sus condiciones demográficas. Estos podrían resultar en un insumo y una propuesta de base territorial para la planeación, diseño e implementación de políticas de población y desarrollo ajustadas a las condiciones y retos de cada contexto.

En una primera fase, cuando analizamos las trayectorias de los indicadores demográficos (TGF y EV) por separado, se pudo constatar que existe una heterogeneidad de calendarios y ritmos de avance en los comportamientos demográficos asociados a la TD por entidades federativas. El proceso de descenso de la fecundidad mostró mayor variabilidad en calendario y ritmo de avance entre las entidades federativas que lo que se observa con la evolución de las tendencias de esperanza de vida. Sin embargo, para 2019 hay una convergencia a TGF cercanas al reemplazo e incluso entidades que ya se mueven por debajo de ese nivel.

Algo diferente sucede con la evolución de la esperanza de vida. Se observó un grupo de entidades que presentan mayor rezago y llevan décadas sin poder salir de rango de EV de 69 a 75 años. Mientras que otras entidades (28) pudieron atravesar la barrera de los 75 años desde inicio del siglo XXI. De esas 28 solo siete han permanecido en ese nivel, sin eventos de rebote a rangos de EV menores a los 76 años. Para 2019, solo 19 entidades federativas presentan una EV mayor a los 75 años.

Igualmente pudimos constatar que el ordenamiento de las entidades federativas variaba por componente o dimensión demográfica. Es decir, que aquellas entidades que habían sido pioneras en el calendario de cambio en fecundidad no necesariamente lo eran en el cambio en la esperanza de vida. Esto señala la relevancia de considerar la evolución en el tiempo de ambos comportamientos demográficos para agrupar las entidades en una regionalización que pueda sintetizar la heterogeneidad de escenarios demográficos particulares. Ambos componentes demográficos son los que terminan por delinear efectos diferenciales sobre la composición estructural de la población de cada región.

Cada patrón de trayectorias conjuntas de fecundidad y esperanza de vida alcanza a reflejar la experiencia de un grupo específico de entidades federativas, con calendarios y grados de avance en los indicadores muy precisos para cada caso. De esta forma, las cuatro regiones

dan cuenta de la expresión territorial de la diversidad de trayectorias a través de las cuales se ha hecho efectiva la TD en el territorio nacional y el periodo histórico analizado. Asimismo, cada una de ellas logra sintetizar grados y formas de avance muy precisos de la TD que se reflejan en escenarios con especificidad demográfica.

La desigualdad de condiciones demográficas por regiones, nos alerta de la necesidad de un diseño de política de población y desarrollo a escala regional, que permita atender en cada caso la especificidad de sus retos.



Referencias

- Abbott, A. (1995). Sequence Analysis: New Methods for Old Ideas. *Annual Review of Sociology*, 21, 93-113.
- Alba, F. (2001). Oportunidades y retos demográficos económicos y políticos a principios del siglo XXI. *Papeles de la población*, 7 (29), 9-20. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252001000300002&lng=es&nrm=iso
- Alba, F. (2004). La transición demográfica en México: perspectivas y retos. En E. Zuñiga (coord.) *Temas de Población. Población y desarrollo en México y el mundo CIPD+10*, CONAPO. pp. 203-218.
- Bloom, D. & Canning, D. (2001). Cumulative Causality, Economic Growth, and the Demographic Transition. En Nancy Birdsall, Allen C. Kelley y Steven W. Sindings (editors) *Population Matters, Demographic Change, Economics Growth and Poverty in the Developing World*. Oxford University Press, pp 165-200.
- Cabrera, G. (1994). El Estado mexicano y las políticas de población, en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (comps.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México: El Colegio de México, 345-370.
- CONAPO. (2018). *Indicadores demográficos 1950-2050*. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/6a81c325-a2c3-4f38-b015-20de3bfc900c>
- Elzinga, C. H. (2006). *Sequence Analysis: Metric Representations of Categorical Time Series*. Amsterdam: Department of social science research methods. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.514.7995&rep=rep1&type=pdf>
- Gauthier, J.-A., Widmer, E. D., Bucher, P., & Notredame, C. (2010). Multichannel Sequence Analysis Applied to Social Science Data. *Sociological Methodology*, (1), 1-38.
- INEGI. (2013). *Mujeres y hombres en México 2012* [Base de Datos]. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101215.pdf
- Lesnard, L. (2010). Setting Cost in Optimal Matching to Uncover Contemporaneous Socio-Temporal Patterns. *Sociological Methods and Research* 38(3), 389-419. DOI: 10.1177/0049124110362526
- Partida, V. (2005). La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población*, 11(45), 9-27.
- Studer, M., & Ritschard G. (2016). What Matters in Differences Between Life Trajectories: A Comparative Review of Sequence Dissimilarity Measures. *Journal of the Royal Statistical Society* 179(2): 481-511. Disponible en <https://rss.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/rssa.12125>

Las políticas del desarrollo regional en el presente siglo



Introducción y antecedentes

En el escenario internacional, México se identifica por presentar amplias disparidades territoriales en términos económicos, sociales, tecnológicos y naturales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 1998; OCDE, 2003; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] & Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID], 2015; Viesti, 2015; Delgadillo, Torres & Gasca, 2001). Si bien este es un problema de raíces históricas, se considera que las desigualdades regionales actuales son el resultado de la concentración espacial del crecimiento tanto durante la fase de sustitución de importaciones, como de la fase de liberalización económica (OCDE, 2003). La polarización existente entre las regiones dinámicas y de alta productividad del Norte y Centro-Norte con relación al rezago y baja productividad del Sur-Sureste es altamente evidente.

Después de observar un amplio proceso de desigualdad inter-regional derivado de la fase de crecimiento "hacia adentro" ligado al modelo sustitutivo de importaciones, el cambio hacia un modelo de apertura y liberalización económica durante los años ochenta provocó temores de una ampliación de la brecha de desarrollo entre el norte y el sur del país, concibiendo la existencia de "varios Méxicos" (Wong-González, 2001). En esta línea, el reconocido economista Samir Amin (1999) planteaba que la firma de un

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de México con los Estados Unidos de América (EUA) y Canadá tendría el riesgo de dividir el país en un México "texano" y otro "guatemalteco", reproduciendo de esta forma la ruptura que permitió a los EUA anexarse la mitad del territorio mexicano en el siglo XIX. Asimismo, otros analistas calificaron a estos dos grandes espacios geográfico-sociales del país, como "Mexamérica" y "Mexcentroamérica", respectivamente (Kaplan, 1997). De hecho, de acuerdo con la opinión editorial de una prestigiada revista internacional, al referirse a los retos que tendría el nuevo presidente del país en los albores del siglo XXI, sería precisamente la disminución de la brecha socioeconómica entre los dos Méxicos, al referirse a la prevalencia en el país de un norte "vaquero" y un sur "indio" (Villaseñor, 22 de junio de 2000). De ahí que especialistas del tema han sugerido que en el diseño de políticas económicas en México debe reconocerse que "El sur también existe" (Dávila, Kessel & Levy, 2002).

Desde la perspectiva de indicadores de inclusión social plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un estudio reciente reitera la existencia de grandes disparidades regionales en México (PNUD & AMEXCID, 2015). El documento identifica a la región Sureste como la más rezagada del país en la mayoría de estos indicadores, concentrando el 32% de la población en pobreza extrema; del mismo modo, se encuentra una disminución en la pobreza rural pero un aumento en la urbana. De acuerdo con el análisis, en esta región se observa el menor crecimiento de empleos formales, el menor acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, las mayores

Autor principal: Pablo Wong González (CONACYT Investigador del Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo [CIAD])

carencias sociales y, en general, la menor protección social. El estudio concluye que la región Sureste representa un reto para México en el cumplimiento de las metas establecidas para el año 2030.

Sin embargo —a pesar de este condicionamiento del desarrollo desde la perspectiva territorial así como de su reconocimiento en los diversos niveles gubernamentales— en México no se ha desplegado una política regional comprensiva. Más bien, y a pesar de los avances, las políticas públicas tradicionalmente han tenido un fuerte sesgo centralista y un enfoque marcadamente sectorial. De hecho, se ha argumentado que es hasta la década de los años setenta cuando en México se concibe la dimensión regional en un marco más amplio de políticas de planeación, iniciándose así su institucionalización (Garza, 1992). En general, en la historia moderna del país, las acciones y estrategias de desarrollo territorial explícitas desde el Gobierno Federal han sido escasas, erráticas y desarticuladas.

Analistas de las políticas de desarrollo regional en México hasta fines del siglo XX han elaborado una periodización que ilustra la evolución de las mismas. Así, para el amplio periodo que va de 1915 a 1988, Garza (1992) distingue las siguientes etapas: i) 1915-1940: acciones pioneras; ii) 1940-1970: políticas de impacto territorial aislado; iii) 1970-1976: política urbano-regional en la estrategia económica nacional; y iv) 1977-1988: política urbano-regional institucionalizada. Para el periodo de 1989 al 2000, se pueden identificar dos etapas (Wong-González, 1997 y 2010): i) 1989-1994: política regional vacía; y ii) 1995-2000: programas sectoriales territorialmente focalizados.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, aparte de la tradicional asincronía entre teoría y realidad —como apunta Boisier (1993)—, la marginalización o ausencia de una política regional explícita en el marco de planeación mexicana durante los años ochenta, vino a ser reforzada por dos factores estrechamente relacionados entre sí: i) la explosiva manifestación de la crisis en 1982;

y ii) la adopción de una política neoliberal en el manejo de la economía.

Por un lado, la profundización de la crisis dio prioridad de política a la recuperación del crecimiento económico, independientemente de su expresión territorial y, por otro, la doctrina neoliberal suponía que la eficiencia y la racionalidad del mercado tenderían, automáticamente, a la igualación de los beneficios del progreso en todas las regiones del país. En este contexto, en este periodo se presentó una especie de *impasse* en materia de política regional, creando un vacío dentro del marco general de planeación (Wong-González, 1997).

En la denominada política regional vacía, junto al predominio de sistemas y corredores urbano-regionales, se distinguen dos aspectos que la caracterizan: i) la eliminación de políticas discriminatorias explícitas entre regiones; y ii) la “confusión” conceptual-metodológica entre política de desarrollo social y política de desarrollo regional, utilizando la primera como sustituta y equivalente de la segunda. Un enfoque fuertemente asistencialista guiaba las acciones (Wong-González, 1997 y 2010). Durante el sexenio 1994-2000, el enfoque de la política regional se mantuvo muy cercano al anterior, ubicándola institucionalmente en el Eje de Desarrollo Social. La diferencia estribó en diseño e instrumentación de los que pueden llamarse Programas Sectoriales Territorialmente Focalizados, como fue el caso de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL], la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT] y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Regional, Pesca y Alimentación [SAGARPA], cada secretaría con la definición de regiones prioritarias de actuación (Wong-González, 2010).

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de las políticas de desarrollo regional en México durante el presente siglo, que, aunque se observan características y esquemas tradicionales de décadas anteriores, también se presentan eventos y fenómenos novedosos, tanto en el ambiente político y socio-económico del país, como del entorno global, que inciden

en el desenvolvimiento de la cuestión regional en México. El análisis se basa en el examen de la orientación de la política territorial, la estructura institucional y el modelo y sistema de planeación de la política regional durante el periodo 2000-2019. Estas categorías serán contrastadas en relación con los cambios de paradigma en el diseño de políticas regionales durante las últimas décadas.

Evolución Reciente de las Políticas de Desarrollo Regional

Con la llegada del siglo XXI en México se presenta por primera vez la alternancia política en el Gobierno Federal. Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional (PAN), tomó posesión como Presidente de la República en diciembre del año 2000. Así como había grandes expectativas sobre las perspectivas y el rumbo del modelo económico, también se especulaba sobre la posible orientación de la dimensión regional del desarrollo. En el contexto internacional, el 11 de septiembre de 2001, evento conocido como 9/11, las Torres Gemelas en Nueva York sufrieron un atentado terrorista; durante el periodo 2007-2009 se experimentó la crisis financiera global de severas consecuencias económicas, calificada como la Gran Depresión. Ambos eventos tuvieron enormes efectos negativos para la economía mundial y las relaciones internacionales —con sus consecuentes impactos regionales— en particular para aquellas mayormente integradas a los mercados globales.

Planeación regional Asociativa o de Voluntades (2001-2006)

Después de varias administraciones gubernamentales a nivel federal de México durante los años ochenta y noventa, caracterizadas por la marginación de la política regional en la política pública, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 (2001), este tema se retoma de manera

explícita, incluyéndose inclusive entre los objetivos generales del Plan. Uno de los objetivos era promover un desarrollo económico regional equilibrado: su propósito era lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las regiones del país. Se diseña e instrumenta un modelo de planeación estratégica regional bajo la coordinación de la Unidad de Desarrollo Regional creada en la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, dependiente de la Presidencia de la República. Sin embargo, entre los objetivos de política regional siguen apareciendo aspectos como el equilibrio interregional, la inclusión social y el ordenamiento territorial, se incorporan y refuerzan categorías orientadoras como la competitividad económica regional, la sustentabilidad ambiental y la viabilidad financiera.

La idea de instrumentar un esquema de planeación regional Asociativa o de Voluntades, consistía en establecer un espacio de diálogo entre los distintos niveles de gobierno, sectores empresariales y sociedad civil para, de manera participativa, elaborar los planes de desarrollo regional. Un aspecto novedoso de la administración del presidente Fox fue la definición de cinco Meso-regiones para implementar la política regional: Noroeste, Noreste, Centro, Centro-Occidente y Sur-Sureste. Para impulsar el desarrollo de estas Meso-Regiones se planteó la conformación de fideicomisos que sustentaran el financiamiento de las inversiones. Una característica distintiva de esta regionalización es su carácter flexible, bajo el cual, algunos estados podían formar parte de dos Meso-regiones (estados "bisagra").

Otro de los pilares de la política regional de este periodo fue el diseño del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (SEDESOL, 2001). El objetivo general de la política de ordenación territorial era maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural. Este programa se concebía como una manera de realzar el potencial del territorio

y simultáneamente abatir las desigualdades regionales. Sincronicamente, fiel a la tradición asistencialista del Estado mexicano, el Gobierno Federal transformó el programa Progresía instrumentado para combatir la pobreza durante el sexenio anterior encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000), por el ahora llamado Oportunidades, enfatizando educación, salud y nutrición. De nuevo, estos programas territorialmente focalizados tuvieron en la SEDESOL el soporte institucional para su operación. Con el fin de eliminar la debilidad estructural de estos programas, en esta administración se diseñó una nueva estrategia de Micro-regiones, basada en la concentración de acciones en localidades específicas a través de la definición de Centros Estratégicos Comunitarios. El programa de Micro-regiones representó un avance en el combate a la pobreza y la coordinación de políticas a nivel territorial; sin embargo, las acciones asistencialistas no fueron suficientes para potenciar el desarrollo económico local (OCDE, 2003).

Asimismo, la política regional incluía un ambicioso programa con visión transfronteriza e integración internacional, denominado Plan Puebla Panamá (PPP), con el cual se intentaba impulsar el desarrollo del sureste mexicano en su interacción con Centroamérica. La estrategia de este programa se basaba en inversiones cuantiosas en infraestructura de comunicaciones y transportes. Otros programas relevantes con orientación regional fueron: Programa Marcha hacia el Sur, el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte y el Programa de Desarrollo de la Escalera Náutica del Mar de Cortés.

A nivel general, analistas de este periodo han señalado que, a pesar de los avances enunciativos de los objetivos de política regional, se presentaron amplias insuficiencias del mecanismo de planeación regional, en particular, la ausencia de bases legales, contractuales, y de recursos financieros, así como débil institucionalización del proceso de planeación que limitaron la cooperación y la confianza entre los agentes y entidades participantes. Al final, por los resultados inoperantes, salvo tal vez la experiencia de la Meso-región Centro-

Occidente, puede argumentarse que la política regional de las Meso-regiones quedó con una visión fundamentalmente espacialista.

Desarrollo Regional Integral (2007-2012)

En el PND 2007-2012, del sexenio del presidente Felipe Calderón hay un retroceso en cuanto a la inclusión del tema regional en los objetivos generales. El objetivo de política regional deriva del Eje Estratégico: Economía Competitiva y Generadora de Empleos y retoma orientaciones tradicionales como la superación de los desequilibrios regionales, el fomento de la competitividad de las regiones con énfasis en regiones menos favorecidas, los mecanismos de coordinación intergubernamental y las capacidades institucionales de estados y municipios. El objetivo 13 de este Eje establece: "Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región y a nivel nacional" (PND, 2007: 121).

A pesar de que uno de los objetivos generales plantea la idea de aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional, esto no se plasma abiertamente en las acciones de política regional. Entre las líneas de acción, tíbiamente se señala aprovechar las ventajas competitivas de cada región, fomentar la innovación y asegurar que exista la infraestructura necesaria para tener acceso a los mercados internacionales. Llama la atención que, por primera vez, una de las estrategias específicas señaladas para lograr un desarrollo regional integral considera un aspecto ligado a la movilidad internacional de la fuerza de trabajo: el uso productivo de las remesas como factor de desarrollo en las regiones receptoras.

Institucionalmente, la SEDESOL continuó siendo la instancia coordinadora de la política regional. El objetivo 3 de la política de desarrollo social apunta: "Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración

de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas” (SEDESOL, 2007: 32). En función de las líneas de acción puede advertirse el énfasis en mecanismos sectoriales para actuar en los territorios, sobre todo, en desarrollo asistencial a través de la continuidad del programa Oportunidades, adoptado del sexenio anterior, así como de infraestructura social y comunicaciones. No obstante, para reducir las disparidades entre regiones e igualar el acceso a oportunidades se plantea trabajar desde dos frentes, el microrregional y el macrorregional, entendido éste como sistemas regionales estratégicos más amplios, en la práctica predominó el enfoque micro, utilizando como principales instrumentos la infraestructura y servicios básicos, la conectividad, tal como el mejoramiento de la vivienda. Sectorialmente, la Secretaría de Economía propuso establecer una diferenciación de los programas del gobierno federal por regiones, además de establecer *clusters* regionales en sectores estratégicos y de alto valor agregado y promover la integración de cadenas productivas locales. Otros programas sectoriales con incidencia territorial fueron: el Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria y el programa Hábitat (SEDESOL); Desarrollo del Territorio Social; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (SAGARPA); y los Centros Integralmente Planeados y Programas Turísticos Regionales (Secretaría de Turismo [SECTUR]).

Hacia fines del sexenio, la SEDESOL (2012) elaboró una Estrategia Territorial Nacional con el fin de orientar la acción articulada de los diferentes sectores, disminuir la brecha de las disparidades regionales y enfrentar la inserción inevitable de la globalización. Aunque este documento intentaba definir una estrategia con visión de largo plazo basada en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y concertada con representantes de los sectores social y privado, ya no hubo tiempo para su instrumentación.

En general, puede decirse que el esquema de actuación de corte territorial de esta etapa,

definido en el plan como Desarrollo Regional Integral, fue, en esencia, una continuidad de la política regional del sexenio anterior, en particular la focalización territorial de programas sociales y sectoriales. El énfasis en la estrategia de alcanzar un desarrollo humano sustentable basado en promover la igualdad de oportunidades sociales, aunque condición necesaria, no fue suficiente para revertir las crecientes desigualdades regionales. Por otro lado, la situación de crisis financiera global —que afectó notablemente la capacidad de crecimiento de la economía nacional, así como la escalada de la inseguridad en diversos territorios del país—, llevó a segundo término el interés por la expresión territorial del desarrollo.

Política Regional con Enfoque Funcional (2013-2018)

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república hacia fines de 2012, se intenta dar un giro a la Política Regional implementada hasta entonces. Aunque el PND 2013-2018 no contiene explícitamente un objetivo general sobre la problemática del desarrollo regional, estrategias y líneas de acción específicas de las Metas Nacionales (Ejes Estratégicos), sí contemplan esta dimensión (PND, 2013). Uno de los cambios más relevantes en la estructura institucional fue mover la responsabilidad de la política regional, de la SEDESOL a la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Entre las principales estrategias de desarrollo regional planteadas están el impulso a un federalismo articulado y el impulso a un ordenamiento sustentable del territorio. Es en este contexto que se establece un nuevo marco legal e institucional en materia de desarrollo territorial, diseñándose una Política Nacional de Desarrollo Regional (Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, (2013). Su objetivo era democratizar la productividad para disminuir las brechas existentes entre regiones del país en materia de desarrollo económico y bienestar de las personas. Derivado de esta

política se definieron tres Programas Regionales de Desarrollo (Norte, Centro y Sur-Sureste), así como la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de los Corredores Económicos Pacífico y CANAMEX (SEDATU, 2015a).

La Política Nacional de Desarrollo Regional elaborada por la SEDATU, como instrumento rector de planeación y gestión regionales, se basa en un enfoque de regionalización funcional del país. La estructura de esta regionalización funcional se sustenta en cinco niveles de unidades de análisis (SEDATU, 2015b): *i*) Sistemas Urbano Rurales; *ii*) Subsistemas Urbano Rurales; *iii*) Centros Articuladores del Sistema; *iv*) Centros Integradores de Servicios Básicos Urbanos; y *v*) Centros Integradores de Servicios Básicos Rurales. A través de esta metodología se intentaba delimitar polígonos territoriales a partir de las dinámicas existentes en los propios asentamientos humanos, de sus capacidades de enlace, de conectividad terrestre y posibles interrelaciones entre estos y su entorno.

Junto a esta dimensión territorial de la política, también se contó con el apoyo de programas sectoriales de impacto regional. Este es el caso, por ejemplo, de las acciones de fomento económico para el diseño y desarrollo de agendas sectoriales y regionales (*clusters* industriales); el impulso de *Clusters* Agroalimentarios (Sistema Nacional de Agro-parques) y el Desarrollo de Zonas Áridas (Proyecto de Desarrollo de las Zonas Áridas [PRODEZA]) por SAGARPA; o de la SEDESOL con los programas sociales encarnados en el programa PROSPERA, especialmente a través del asistencialismo en zonas de atención prioritarias y localidades marginadas. De manera interesante, el sector de ciencia y tecnología, encabezado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [CONACyT], también estableció estrategias con visión territorial, con el propósito de impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científico-tecnológicas y de innovación locales, para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente. Entre otras acciones, este objetivo se impulsó a través del diseño de Agendas Estatales de Innovación en conjunto con los gobiernos de los estados y la conformación

de Alianzas Estratégicas (“Consortios”) entre Centros Públicos de Investigación.

Ligado a potencialidades económicas estratégicas y la regionalización funcional, en el 2016 se crea un nuevo programa con enfoque territorial, las Zonas Económicas Especiales (ZEE) (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016), ubicadas fundamentalmente en la región Sur-Sureste: Coatzacoalcos (Veracruz), Salina Cruz (Oaxaca), Lázaro Cárdenas-La Unión (Michoacán y Guerrero), Progreso (Yucatán) y Puerto Chiapas (Chiapas). Por medio de las ZEE se intentaba cerrar la brecha de desarrollo entre esta región y el resto del país, particularmente con el norte y centro, creando polos de desarrollo alternativos. Desafortunadamente, este tipo de instrumentos económicos tuvieron dificultades para entrar en operación y el avance básicamente se dio en el desarrollo de bienes inmobiliarios e infraestructura. En síntesis, esta condición, aunada a la insuficiencia de fondos de inversión y fallas en la coordinación inter-gubernamental, al igual que la lenta evolución de las asociaciones público-privadas en las regiones estratégicas, provocaron que los alcances de la política regional del sexenio fueran de carácter limitados. Por otro lado, el énfasis de la SEDATU en la ordenación del territorio y el otorgamiento de certeza jurídica de la propiedad, no obstante, constituían temas de gran relevancia, opacaron las acciones de incidencia sobre la dinámica económica regional. En adhesión con a lo anterior, la progresión de la inseguridad en un número importante de regiones del país, problema que venía creciendo desde sexenios anteriores, vino a frenar aún más las posibilidades de aprovechar las potencialidades de desarrollo regionales.

Política Regional Pos-Neoliberal (2019-2024)

El 2018 marcó un punto de inflexión en el entorno político de México al llegar la izquierda a la presidencia de la república de manera contundente, por primera vez en la historia. El nuevo gobierno, llamado Cuarta Transformación,

plantea un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo, marcando el fin de los planes neoliberales a través de la construcción de una propuesta pos-neoliberal. Así, el PND 2019-2024 establece como objetivo general, transformar la vida pública del país para lograr un desarrollo incluyente (PND, 2019a y 2019b).

De forma inédita, el nuevo gobierno presentó dos versiones del PND. El primero es más bien un documento retórico donde se plasma la filosofía central del nuevo gobierno; no contiene el formato de planeación que por normatividad debe incluir (PND, 2019b). El segundo, que aparece como Anexo, presenta en forma más elaborada los objetivos, estrategias y algunos indicadores del plan (PND, 2019a). Esta sección se basa en ambos documentos para el análisis de la política regional de la nueva administración gubernamental.

En el sentido puntual de la política regional del PND 2019-2024, aunque se plantea una visión pos-neoliberal del desarrollo, puede argumentarse que el enfoque es más bien de tipo ecléctico, manteniendo algunas propuestas novedosas a la vez que recoge esquemas de sexenios anteriores. Es importante subrayar que, en el diagnóstico, el plan aborda y reconoce las desigualdades y polarización regionales del país, atribuidas a las políticas neoliberales, como uno de los grandes problemas a resolver. A este respecto, el eje general de Desarrollo Económico tiene como objetivo: "Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio" (PND, 2019a: 133).

Otro aspecto novedoso y avanzado del plan es la inclusión de un Eje Transversal dedicado especialmente al tema de Territorio y Desarrollo Sostenible (PND, 2019a: 37). En este se reconoce la falta de una adecuada conceptualización del territorio como un problema de política pública. Se propone concebir el territorio como un espacio complejo y dinámico donde se desarrollan las relaciones sociales y se establecen los seres humanos en los ámbitos

cultural, social, político y económico. El plan enfatiza que toda política pública actuaría sobre un territorio. En este sentido, el territorio sería la base para la implementación de políticas públicas en desarrollo sostenible, pobreza, inseguridad, derechos humanos, salud, educación y desarrollo local, entre otros temas. Por ello, atendiendo a los nuevos enfoques, uno de los criterios de esta administración es que toda política pública considerará la localización del problema público a atender en su diagnóstico.

No obstante, este avance en la concepción del territorio y de la consideración del factor «localización» en las políticas públicas, la idea del Eje Transversal Territorio y Desarrollo Sostenible parece estar más ligado al paradigma de la utilización eficiente de los recursos naturales o un uso ambientalmente amigable de éstos, más que a estrategias sostenibles y sustentables de desarrollo regional, en particular de crecimiento económico local. Por ejemplo, en el Eje General de Desarrollo Económico poca o nula perspectiva regional-territorial se propone en las estrategias de temas de creación de empleo, incremento a la productividad, fomento a formación de empresas, marco fiscal y regulatorio, crédito y financiamiento, aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas, integración a cadenas globales de valor o el rol de la ciencia, tecnología e innovación. Se pronuncia por impulsar sectores productivos como el turismo, la minería y la agroindustria como motores del desarrollo regional, pero no se especifican las formas territoriales de actuación. Así, de manera similar a los gobiernos precedentes calificados como neoliberales, los programas sociales juegan un papel de gran relevancia en la propuesta de desarrollo. Entre los más importantes están: Jóvenes Construyendo el Futuro, los Programas para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el de Personas con Discapacidad, Programa Nacional de Becas, Sembrando Vida, Tandas para el Bienestar y Desarrollo Urbano y Vivienda.

A pesar de algunos aspectos novedosos en la concepción del desarrollo territorial, en ninguno de los dos documentos aparece explícitamente

un apartado o una estrategia general de desarrollo regional integral. La vertiente regional aparece en los Ejes Generales, aprovechando la existencia de la categoría «territorio» como Eje Transversal. Lo más específico al respecto es un listado de tres proyectos regionales, sin una articulación estructurada entre ellos: *i*) El Tren Maya, considerado el más importante proyecto de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo del presente sexenio; *ii*) El Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, el cual busca impulsar el crecimiento económico de la zona por medio de la construcción de un Corredor Multimodal Interoceánico; y *iii*) El Programa Zona Libre de la Frontera Norte, que pretende impactar a 43 municipios fronterizos con los Estados Unidos, aplicando medidas de política fiscal, incremento salarial y manejo del precio de los combustibles. A estos tres proyectos estratégicos regionales se le puede agregar el del Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en Santa Lucía, por su impacto económico potencial a partir del desarrollo de infraestructura aeroportuaria. De hecho, en el plan se propone que los proyectos regionales de desarrollo actúen como “cortinas” para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte.

Como se argumentó, en políticas y estrategias de desarrollo regional, a lo largo del plan se evidencia un enfoque ecléctico en la materia. Por otra parte, no queda claro el espectro o alcance de la focalización territorial: hacia todas las regiones, como señala el objetivo del eje sobre desarrollo económico, o focalizado a regiones rezagadas. En el documento se enfatiza el objetivo de la convergencia de las regiones atrasadas hacia los niveles de crecimiento de las regiones más productivas. Para ello se establece fomentar el desarrollo de todas las regiones, dando prioridad a zonas rezagadas y comunidades indígenas, a través de la reactivación del mercado interno, integrándolas al avance tecnológico y a cadenas productivas nacionales y globales, utilizando la inversión pública y privada, siempre con respeto a las formas de organización productiva, historia, cultura y tradiciones. En esta amalgama de enfoques, no necesariamente compatibles, aparecen propuestas que comulgan con el

rol crítico de la inversión productiva y la infraestructura públicas, tal como la localización de empresas públicas, asociadas al énfasis de la equidad sobre la eficiencia territorial, con enfoques como el «dualismo» en el desarrollo, explicada por la necesidad de conectividad entre regiones, la integración a los mercados globales y la tradicional estrategia de Polos de Desarrollo. Esta última estrategia, en aparente contradicción con modelos de desarrollo regional endógeno.

Sin embargo, de acuerdo con las observaciones anteriores, aún es prematuro llevar a cabo un análisis profundo de los impactos probables de la política regional del actual gobierno. Además, aun no se cuenta con los Programas Sectoriales, Especiales o Regionales específicos. Sin embargo, hay un aspecto que llama fuertemente la atención, por su potencial conflicto con los objetivos planteados: lograr la equidad social (focalización a las personas) conjuntamente a la equidad territorial (focalización a territorios). Mientras que se enfatiza que el Gobierno de México desarrollará políticas públicas integrales y multisectoriales focalizadas en el territorio (PND, 2019a: 88), también se subraya que los individuos, como sujetos de derecho, son el centro de la política (PND, 2019a: 14), como lo demuestra el despliegue y aplicación de programas sociales directamente a la población beneficiada, eliminando organizaciones intermedias. Esta interrogante surge del hecho que en los documentos no aparecen conceptos como «descentralización» y/o «federalismo», que son los canales institucionales para abordar esta disyuntiva. Este faltante discursivo y normativo es relevante puesto que durante los últimos lustros, la categoría de descentralización ha sido considerada el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad (Boisier, Sabatini, Silva, Sojo & Vergara, 1992), así como un medio para transferir competencias a niveles sub-nacionales de gobierno y otros agentes de la sociedad civil, buscando estimular la competitividad y propiciar el desarrollo local, más allá de la implementación de políticas sociales de carácter asistencial (Finot, 2003). De ser el caso, y no considerar este crítico factor en el proceso de

desarrollo regional, se corre el riesgo de una re-centralización de la vida nacional.

Conclusiones: Desafíos de Política Regional en el Siglo XXI

La existencia de “varios Méxicos”, derivada de las amplias asimetrías económicas, sociales y ambientales entre las regiones del país, sigue siendo uno de los signos deficitarios en el proceso de desarrollo. En el umbral del siglo XXI, y a pesar de avances, la política regional en México puede ser caracterizada como errática, insuficiente y desarticulada. Con matices, la política regional ha tenido un enfoque fundamentalmente sectorial, espacialista, asistencialista y centralizada. En la mayoría de los casos, la retórica ha predominado sobre la práctica.

Como recientemente señaló un estudio de la OCDE (2019), la geografía de la desigualdad, que genera un patrón de descontento entre la población de las regiones más afectadas, demanda una acción urgente de política. De acuerdo con este organismo, la geografía del descontento o de la insatisfacción es síntoma de un evidente fracaso de política territorial el cual puede conducir a ampliar aún más la brecha de desigualdad regional. Consecuencia de esta “inequidad” regional México ha sufrido ya experiencias lacerantes que, cuando la inequidad se convierte en “desequilibrio” regional, se llega a una situación de crisis social y política de alcance nacional. Este es el caso, por ejemplo, del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Sureste mexicano. A pesar de esta condición, de origen histórico —reproducida y acentuado por fenómenos contemporáneos—, el problema regional no ha recibido la atención adecuada en las políticas públicas nacionales.

Con base en el análisis realizado de la política regional diseñada e instrumentada durante las dos primeras décadas del siglo XXI en México, puede argumentarse que, en general, y a pesar de algunas tendencias novedosas,

su perfil permanece muy parecido al de décadas anteriores, cuando la realidad interna y externa del país ha sufrido transformaciones sustantivas. Si bien al inicio de cada sexenio el gobierno en turno intenta imprimirle su sello personal, en el campo de la política regional —y reconociendo algunas variantes—, los cambios fueron más bien de forma que de fondo. Esto se reflejó, por ejemplo, en la designación de la dependencia que coordinaría la política regional o la modificación del nombre de los programas de asistencia social. Una contrastación más específica de las características y componentes de la política regional de cada uno de los sexenios de los gobiernos federales, evidencia una tendencia hacia el enfoque tradicional, en vez del nuevo paradigma o política moderna del desarrollo regional (cuadro 1).

Contrario a lo que pudiera esperarse, la política regional de las diferentes administraciones gubernamentales del periodo analizado presenta, en esencia, más coincidencias que divergencias en el diagnóstico y el enfoque para abordar el “problema regional”. En principio, llama enormemente la atención que indistintamente de la afiliación política de los gobiernos federales en turno —que por primera vez en la historia del país se presentó una alternancia en el poder a partir del año 2000— las estrategias de política regional planteadas mantienen, en lo fundamental, elementos comunes. Pareciera que la indiferencia por una política nacional integral y explícita de desarrollo regional en México no está ligada a los colores políticos del partido en el poder.

Asimismo, en casi todos los casos hay coincidencia en identificar la desigualdad regional como uno de los obstáculos más serios para el desarrollo nacional. Sin embargo, en cuanto a la definición del problema clave del desarrollo regional se presenta una inadecuada concepción de lo que constituye el “problema regional” en México, confundiendo las causas con los efectos de la desigualdad regional. Tal vez por ello, sin distinción, se presenta una obsesiva atracción por instrumentar programas asistencialistas bajo una estrategia de focalización regional —con el riesgo del

Cuadro 1. Características y evolución del Enfoque Tradicional y el Nuevo Paradigma de Política Regional

Componente de Política	Enfoque/Paradigma Tradicional	Política Moderna de Desarrollo Regional (Nuevo Paradigma)
Problema clave	Disparidades regionales	Baja competitividad y subutilización del potencial regional; desigualdad inter-personal e inter-regional
Objetivo	Equidad a través del desarrollo regional equilibrado	Eficiencia y competitividad regional junto a la equidad. Altos niveles de bienestar en todas las regiones
Marco general de política	Compensación a regiones pobres/ rezagadas a través de transferencias (reactiva a problemas)	Desarrollo de potencialidades competitivas de las regiones; creación de entornos competitivos e innovadores (proactiva a potencialidades)
Instrumentos clave	Subsidios públicos de largo plazo con énfasis en infraestructura básica	Inversión pública estratégica; infraestructura básica y especializada; capital relacional
Concentración de acciones	Intervenciones externas desligadas de estrategias locales	Fundamentado en recursos y conocimiento locales; desarrollo regional endógeno
Regiones meta	Jurisdicciones administrativas con énfasis en regiones rezagadas	Consideración espacial amplia de regiones, con orientación hacia la conformación de áreas funcionales
Actores	Participación del gobierno nacional con una política “de arriba hacia abajo”	Todos los niveles de gobierno y otros grupos de interés público/privado en forma colaborativa
Enfoque/ Ámbito de políticas	Enfoque de políticas tipo “Talla Única” para todas las regiones	Políticas basadas en el lugar, considerando el contexto específico
Implementación	Compilación de programas individuales y aislados de carácter sectorial	Programa coordinado e integrado de políticas y proyectos

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, (2019) y complementado con Vanthillo y Verhetsel, (2012).

clientelismo político que ello conlleva—, que ha opacado la visión territorial del desarrollo en un sentido integral. Vinculado a lo anterior está el hecho de que en todos los planes de desarrollo de las diferentes administraciones se enfatizó la idea de favorecer el desarrollo de las regiones rezagadas a través de compensaciones y esquemas redistributivos permanentes. De hecho, un análisis de la OCDE (1998) sobre los impactos de las políticas regionales en México llevada a cabo en los años noventa, concluía desde entonces que la principal política nacional de reajuste regional se encontraba dentro de la política social del gobierno. Esta característica parece no haber cambiado en el presente. El objetivo de la equidad regional sigue dominando contundentemente sobre el de la eficiencia, cuando ambos debieran ser considerados de manera balanceada en el esquema de políticas.

En este sentido, más que complemento, los programas asistenciales se constituyeron en sustitutos de la política regional en México.

Aunque en los planes nacionales, sectoriales o regionales de cada una de las administraciones gubernamentales analizadas se introdujeron algunos temas o estrategias del nuevo paradigma de política regional, como la consideración de las diferencias de productividad y competitividad regionales, la inclusión de diferentes actores de manera asociativa o el impulso de la innovación regional, en lo fundamental han predominado las acciones del enfoque tradicional: compensación indefinida a regiones rezagas, sustentada fuertemente en programas asistencialistas; enfoque centralista de “arriba hacia abajo”; políticas únicas para todas las regiones; énfasis de inversión en infraestructura básica; programas basados

en un conjunto de proyectos y acciones sectoriales aislados, entre otros. Cuando se definió una regionalización para efectos de actuación territorial, ésta se hizo normalmente con criterios político-administrativos. Por supuesto, para una cabal valoración de los potenciales y eventuales efectos de la política regional de la actual administración habría que esperar las especificidades de los planes regionales, especiales y sectoriales, así como su implementación.

El nuevo paradigma de política regional planteado por la OCDE (2019) delinea estrategias basadas en el lugar que implica una serie de medidas coordinadas designadas para regiones específicas. Este nuevo paradigma enfatiza una coordinación de políticas entre sectores, niveles de gobierno, jurisdicciones administrativas y el aprovechamiento y potenciación de capacidades y recursos locales. Aparte de reencauzar el énfasis de una política de redistribución hacia la competitividad regional, este paradigma sugiere abandonar los esquemas de "arriba hacia abajo" sustentados en grandes subsidios y la creación artificial de nodos económicos y tecnológicos sin sustento local.

Al considerar tanto la desigualdad inter-personal como la inter-regional, un aspecto neurálgico del nuevo paradigma es el realce del bienestar regional, en el cual la gente es puesta al centro de la política pública (OCDE, 2019). Ante el debate sobre si las políticas deberían enfocarse a territorios o grupos de población específicos, el nuevo paradigma de desarrollo regional señala la pertinencia de ambos; enfocarse en grupos de población es más efectivo si se lleva a cabo bajo una escala apropiada y toma en consideración especificidades geográficas. Es en ese marco que el nuevo paradigma retoma el concepto de equidad como objetivo primordial, pero desde la perspectiva de impulsar la utilización del potencial económico de las regiones por medio del incremento en la productividad y el empleo y no tanto a través de transferencias permanentes desde las regiones productivas hacia las improductivas (Iammarino, Rodríguez-Pose & Storper, 2019). Se reconoce que las

políticas basadas en el lugar son complemento y no sustitutas de políticas estructurales.

El desafío futuro para la política regional en México es tanto de diseño como procedimental. Aparte de recuperar la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas públicas, es impostergable adoptar una política de Estado en el tema. Como lo sugiere Provencio (2012), una nueva estrategia territorial del desarrollo debería ser fundacional y constitutiva (en contraposición a una acción incrementalista o gradualista). Esto conlleva una mayor institucionalización de la política regional. Asimismo, una política regional comprensiva e integral debe rebasar la visión típicamente asistencialista y abordar también los aspectos de eficiencia y competitividad.

Por el rol que juega la economía mexicana en el ámbito global y en los procesos de integración internacional, la política regional contemporánea debe considerar la dimensión espacial de las megatendencias, al igual que de los esquemas de paradiplomacia regional, transfronteriza y transnacional. Actualmente no se cuenta en México con una visión articulada de la política regional ante un contexto de creciente globalización e integración internacional de la economía. Megatendencias como los cambios tecnológicos, demográficos y ambientales están afectando crecientemente la mayoría de las regiones y habría que estar preparado para dar respuesta local a tales retos (OCDE, 2019). Por otro lado, en décadas recientes, el abandono de la política regional en las políticas nacionales ha sido reemplazado, o al menos complementado, por acciones de "planeación y gestión regional", así como de "paradiplomacia regional" desde gobiernos sub-nacionales y organizaciones público-privadas, acciones inducidas por los procesos de globalización y apertura económica, así como demandas de mayor descentralización y autonomía. Por ello, entre las nuevas formas de coordinación es necesario articular la política nacional de desarrollo regional con las acciones de planeación regional de entidades sub-nacionales y de otros agentes regionales.

Finalmente, en condiciones contemporáneas sobre la incidencia de la economía y sociedad basada en el conocimiento, desde la perspectiva del desarrollo regional es imprescindible impulsar modelos territoriales de innovación. El nuevo paradigma de política regional favorece el aprovechamiento de las capacidades y recursos locales para el desarrollo, en particular los activos de conocimiento y el capital intangible con el fin de potenciar el desarrollo endógeno y conformar una economía de más alta productividad y mayor valor agregado. En este aspecto, el impulso a la innovación tecnológica y social se coloca en el centro de la agenda del desarrollo regional. Bajo este esquema, la creación de regiones innovadoras y de aprendizaje coadyuvaría al establecimiento de una economía nacional competitiva y sustentable. Así, la ciencia, la tecnología y la innovación pueden ser pilares estratégicos para coadyuvar a un desarrollo regional más equitativo en México.



Un gran impulso para el Sur

Al iniciar la tercera década del siglo XXI México sigue reconociendo un crecimiento regional muy diferenciado, que retrasa la convergencia y el acercamiento en los grados de desarrollo de sus entidades federativas. Los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca suelen encabezar los índices más altos de pobreza, exclusión, marginación y rezago económico, como lo muestran varias de las colaboraciones incluidas en este volumen. Aunque en los últimos lustros estas entidades han registrado mejoras significativas en desarrollo humano, algunas de las brechas frente a las regiones más dinámicas siguen aumentando.

De las recomendaciones contenidas en el presente volumen para impulsar un desarrollo humano sustentable en estos estados y en los otros que registran los mayores rezagos, destacan las siguientes:

- 1) Colocar a las entidades más rezagadas en el centro de estrategias regionales con alcances de largo plazo, bajo enfoques de desarrollo endógeno, estrategias de gran impulso detonadas por programas intensivos de infraestructura, políticas de desarrollo social y protección ambiental y aprovechamiento sustentable de sus recursos.
- 2) Destacar el papel del desarrollo tecnológico y la innovación en las actividades productivas en las que tiene más potencial la región para asimilar el progreso técnico y para generarlo a partir de la experiencia propia.
- 3) Reconocer el rol central del aprendizaje y las capacidades requeridas para el desarrollo tecnológico y la innovación, en términos de vinculación con las instituciones y centros de investigación y de educación superior.
- 4) Poner énfasis en la necesidad de aplicar políticas intensivas contra la pobreza, no sólo por razones de cumplimiento de los derechos, sino como parte del proceso de formación de capacidades educativas, de salud, de cohesión social, todo lo cual constituye un prerequisite de la innovación y el desarrollo productivo.
- 5) Mantener el imperativo de la protección ambiental y del desarrollo sustentable; prevención del daño, prevención del deterioro ecológico, protección de los recursos naturales susceptibles de ser aprovechados en las actividades productivas, entre otros.
- 6) Promover el involucramiento y coordinación de los gobiernos locales, estatales y municipales, tanto en el diseño como en la ejecución y control de los proyectos, y que no favorecen la corresponsabilidad.
- 7) Promover consideraciones territoriales y ambientales, la protección de los ecosistemas y la generación de los servicios ambientales que ayuden a contener el deterioro del entorno.
- 8) Mantener una visión de largo plazo, que propicie la continuidad de las políticas para evitar el abandono de proyectos y la discontinuidad o la intermitencia de las estrategias de desarrollo regional.

Autora: Carmen Rodríguez. Este recuadro está basado en: Rodríguez, Carmen. 2019. Un asomo al Sur a los estados más rezagados. Inédito.

- 9) Generar plataformas y sistemas para mantener un proceso continuo de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de las estrategias, los programas, los proyectos, que contribuirá disminuir las resistencias sociales y políticas locales a los programas de desarrollo.
- 10) Diseñar una política de innovación, ciencia y tecnología con perspectiva de desarrollo local y regional para aprovechar capacidades y recursos locales para el desarrollo; en particular el conocimiento existente y el capital social para potenciar el desarrollo endógeno.

Un crecimiento más acelerado de los estados rezagados, sobre todo los tres mencionados, aunque no sean los únicos que requieren estrategias especiales de impulso, redundaría en un mayor dinamismo de toda la economía y supone sobre todo un programa intensivo de inversiones en infraestructura. Partiendo de que históricamente los estados del Sur han sido excluidos de las principales redes de infraestructura, Jaime Ros (2015) argumentó que:

[las] inversiones de capital público pueden crear una dinámica de gran impulso moviendo la economía de un equilibrio de economía tradicional a uno de economía moderna, que es superior en términos de bienestar (...) las inversiones en capital público elevan el rendimiento marginal de la inversión privada en tecnología modernas y expanden los mercados (pág. 27).

Se trataría, se sugiere,

[de] la implementación de un programa masivo de inversiones en infraestructura (públicas y privadas inducidas) en los estados rezagados del sur y sureste que inaugure una reversión de su estancamiento, promueva su convergencia con el nivel de ingreso medio y medio-alto del resto del país, y libere el potencial de crecimiento del conjunto de la economía (Ros, 2019: 48).

La estrategia de un gran impulso al desarrollo sugerida por Jaime Ros considera no solo dicho programa masivo de inversiones en infraestructura para destrabar el crecimiento, sino también una política simultánea de enfrentamiento de la desigualdad y la pobreza. Supone, además, una política industrial y regional apoyada por la banca de desarrollo, para el aprovechamiento de los recursos naturales de que disponen las entidades federativas del Sur y Sureste, y de sus otras ventajas geográficas y de localización (Ros, 2019: 50).

Chiapas, Guerrero y Oaxaca, entre otros estados que no han sido atraídos por las dinámicas de crecimiento inducidas por el auge exportador, tienen amplios potenciales de aprovechamiento del bono demográfico, siempre y cuando se detonen procesos amplios y sostenidos de inversión. En algunas actividades registran una expansión considerable, como en algunas de servicios financieros y de turismo, que aún no son suficientes para arrastrar sus economías hacia una generación más amplia de empleos de mayor productividad e ingresos.

Referencias:

- Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* México: El Colegio de México- Universidad Nacional Autónoma de México. Pp.15-32
- Ros, J. (2019). La economía mexicana en 2018: saldos, perspectivas de desaceleración, y el imperativo del crecimiento. *Economía Mexicana* 4, -50. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/04/01JaimeRoss.pdf>

Referencias

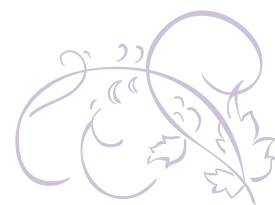
- Amin, S. (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona: PAIDOS.
- Boisier, S. (1993). *Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano. (Escenas, discursos y actores)*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9354/S9300056_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Boisier, S., Sabatini, F., Silva, V., Sojo, A., & Vergara, P. (1992). *La descentralización: El eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9276/S9200528_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Dávila, E., Kessel, G., & Levy, S. (2002). El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México. *Economía mexicana*, 11(2), 205–260.
- Delgadillo, J., Torres, F., & Gasca, J. (2001). *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7290/S0310676_es.pdf?sequence=1
- Garza, G. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273–298. <https://doi.org/doi.org/10.1093/jeg/lby021>
- Kaplan, R. (1997). History Moving North. *The Atlantic*, 279(2), 21–31.
- OCDE. (1998). *Desarrollo regional y política estructural en México*. OCDE Publicaciones.
- OCDE. (2003). *OECD Territorial Reviews Mexico*. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264199354-en.pdf?expires=1575920860&id=id&acname=oid050425&checksum=4088670AA397B7DDBDC6F602A4D88D20>
- OCDE. (2019). *OECD Regional Outlook 2019. Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>
- PNUD, & AMEXCID. (2015). *Diferencias regionales y locales en México. Análisis de indicadores de inclusión social para la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255999/Diferencias_en_M_xico._An_lisis_Inclusi_n_Social_para_Agenda_2030.pdf
- PND. (2001). *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- PND. (2007). *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

- PND. (2013). *Plan nacional de desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013. Disponible <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- PND. (2019a). *Plan nacional de desarrollo 2019-2024*. Gaceta Parlamentaria ,30 de abril de 2019. Anexo XVIII-Bis. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>
- PND. (2019b). *Plan nacional de desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. (2016). *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2016. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFZEE.pdf>
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. (2013). Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 2013 [*Marco Normativo*]. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013
- Provencio, E. (2012). *El desarrollo regional en el contexto nacional*. Presentado en XXII Seminario de Economía Urbana y Regional. Perspectivas del desarrollo urbano y regional en el nuevo gobierno. UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- SEDATU. (2015a). *Estrategia nacional de desarrollo regional de los corredores económicos pacífico y CANAMEX*. Presentado en Centro Cultural Tijuana.
- SEDATU. (2015b). *Regionalización funcional de México. Metodología*. Disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/3320/1/1-Regionalizacion%20Funcional.pdf>
- SEDESOL. (2001). *Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001-2006*. Disponible en http://centro.paot.org.mx/documentos/sedesol/prog_desarrollo_urbano_2001_2006.pdf
- SEDESOL. (2007). *Programa sectorial de desarrollo social*. Disponible en http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/Prog_Sectorial_Desarrollo_social.pdf
- SEDESOL. (2012). *Estrategia Territorial Nacional*. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal. México, D.F.
- Villaseñor, C. (22 de junio de 2000). The Beginning of the End of the Longest-Ruling Party. *The Economist*. Disponible en <https://www.economist.com/special/2000/06/22/the-beginning-of-the-end-of-the-longest-ruling-party>
- Vanthillo, T., & Verhetsel, A. (2012). Paradigm Change in Regional Policy: Towards Smart Specialisation ? Lessons from Flanders (Belgium). *Belgeo*, (1-2). <https://doi.org/10.4000/belgeo.7083>
- Viesti, G. (2015). *Regional Development Scan: Mexico* (Núm. 13). Disponible en EUROsocial Programme. Disponible en http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1454597808-E-13_en.pdf
- Wong-González, P. (1997). *La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9775/S9710008_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Wong-González, P. (2001). Desigualdades regionales y cohesión social: viejos dilemas y nuevos desafíos. En M. de María y Campos & G. Sánchez (Eds.), *¿Estamos Unidos Mexicanos?: Los Límites de la Cohesión Social en México: Informe de la Sección Mexicana Del Club de Roma* (pp. 131–174). México: Planeta.

Wong-González, P. (2010). El nuevo "problema regional". *Revista Ciudades*, (87), 2–9.

Disyuntivas del federalismo y la coordinación fiscal



Introducción

A casi dos siglos de México como nación independiente, el federalismo mexicano en su amplio espectro —que incluye la vertiente política, social y fiscal, por mencionar algunas— no se ha consolidado y ha prevalecido un componente centralizador en el Gobierno Federal y una debilidad crónica y estructural en las entidades federativas y municipios.

El federalismo presenta una división vertical de poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones y cooperación. El régimen federalista es una forma de Estado, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural. Es una forma de organización política en la cual coexisten tres niveles de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal (Aguirre Saldívar, 1997).

Las diferentes conceptualizaciones del federalismo enfatizan distintas dimensiones para caracterizar la relación entre federación y estados (Gris Legorreta, 2018). Siguiendo a Hernández Valdez (1998) y su definición institucionalista de federalismo, éste consiste en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de forma que ambos se coordinen y sean independientes en sus esferas respectivas de acción. Esta división de poderes debe establecerse constitucionalmente.

Autores principales: José Luis Clavellina Miller y Vladimir Herrera González

Los autores agradecen el apoyo de Daira Puga Navarrete en la elaboración de este documento.

Los arreglos institucionales establecidos en el marco del federalismo se llevan a cabo en un régimen donde coexiste la soberanía federal y la de los estados (Medina, 2009); por lo que la distribución de facultades entre la federación y los estados constituye un elemento fundamental de análisis por las implicaciones relacionadas con dos aspectos importantes. El primero se refiere a las capacidades institucionales existentes (tanto en la federación como en los estados) para cumplir con las atribuciones establecidas en la normatividad. El segundo aspecto se trata de las relaciones políticas entre la federación y las entidades.

Estos dos elementos se encuentran en el centro de las discusiones actuales sobre el federalismo y su pertinencia como un modelo que promueva condiciones favorables para el desarrollo. En este sentido, Marván Laborde (1997) considera que se requiere llevar a cabo una redistribución de facultades y recursos entre la federación, los estados y los municipios, como una cuestión determinante en la redefinición de la participación de las entidades federativas en el desarrollo y en el equilibrio regional de la economía.

Como establece García Sepúlveda (2016), en materia fiscal la delimitación de facultades desde la Constitución en un Estado Federal se ha convertido en una tarea compleja, pues ha sido difícil satisfacer los intereses tanto de la federación como de las entidades federativas, sobre todo si se tiene en consideración qué facultades necesita cada orden de gobierno para ejercer un mejor gasto público.

El presente trabajo presenta algunas de las disyuntivas que enfrenta el federalismo fiscal en México, así como algunas propuestas para

mejorar las finanzas públicas de las entidades federativas. La primera sección aborda el tema del federalismo fiscal y la forma en que este debería distribuir de forma clara las potestades tributarias entre los tres órdenes de gobierno. La segunda sección analiza la evolución reciente de las finanzas públicas de los estados y la tercera sección presenta algunas propuestas para mejorar la recaudación local y fortalecer el federalismo.

Federalismo fiscal

Para García Sepúlveda (2016), el federalismo es una forma de Estado que parte de la creación de un ente nuevo a partir de la unión de distintas entidades autónomas. Esta unión es un pacto político e institucional al cual se delegan facultades encaminadas a garantizar la unidad política y económica del país.

Los estados deciden ser parte de una federación debido a que los beneficios que obtienen son mayores a los costos de no serlo. La federación pretende ayudar a disminuir las diferencias existentes entre los estados, los cuales bajo los enfoques de solidaridad y resarcitoriedad, reciben de la federación una retribución equiparable a lo otorgado a la misma. Además, la solidez de la federación radica en la eficiencia con que logra sus objetivos.

En materia hacendaria, el federalismo es el proceso mediante el cual se logran acuerdos para distribuir los recursos y potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2018).

Para Gallardo García (2017), el federalismo es un arreglo político-institucional basado en la distribución funcional y territorial del poder entre el ámbito federal y local, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución. Se trata de un pacto en donde los estados miembros ceden parte de sus potestades a la federación y ésta se compromete a proteger y salvaguardar sus derechos. En el caso del federalismo fiscal

implica la definición de competencias entre los diferentes niveles de administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público¹.

Si bien en su origen el federalismo fue un concepto de organización política, en la actualidad su componente fiscal ha tomado los primeros planos de importancia. Implica la coexistencia de soberanías que deben equilibrar sus potestades y facultades en materia de ingresos, gasto y deuda con el objetivo de alcanzar un óptimo desarrollo económico y social en los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal. A pesar de ello, en México el centralismo fiscal ha ganado terreno al federalismo debido a la inequitativa distribución de facultades recaudatorias y al crecimiento de las transferencias de recursos de la federación a los gobiernos locales o gasto federalizado.

Esto ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que se reducen los incentivos para efficientar su recaudación, adoptar nuevas facultades tributarias y para modernizar sus administraciones. Lo anterior, conjugado con una tendencia creciente en su gasto, principalmente en los rubros de educación, salud e infraestructura, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa el centralismo.

Esta situación se ve agravada con el aspecto político ya que la presión por el cobro de los impuestos vigentes y el establecimiento de nuevos gravámenes genera costos electorales y administrativos que han sido subsanados con flujos crecientes de recursos federales y contratación de deuda.

¹ Según Musgrave (1983), a la federación le corresponden los impuestos sobre las rentas personales, rentas societarias, cotizaciones a la seguridad social, impuestos sobre bienes y servicios, sobre el gasto y sobre los recursos naturales; en tanto que a las entidades federativas corresponden los impuestos sobre propiedad inmobiliaria, nóminas y recursos naturales. En el mismo sentido, Herrera González (2019) indica que el gobierno central puede ser más eficiente y minimizar el gasto en administración tributaria al recaudar impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). No obstante, en cada región o municipio las condiciones particulares pueden hacer que otro tipo de impuestos se cobren localmente con mayor eficiencia, como en el caso del impuesto sobre nóminas o el predial.

Como se mencionó antes, la Constitución Política de la Federación debe determinar las competencias fiscales de cada orden de gobierno, esto es, determinar qué impuestos dadas sus características deben ser federales o estatales. Esta situación no ha ocurrido en México a lo largo de su historia, pues la Constitución no establece de forma precisa las potestades recaudatorias.

Al respecto, Serna de la Garza (2004: 5) indica que “[...] en materia tributaria la Constitución General de la República no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la federación y de las entidades federativas”. A su vez, lo que se tiene es un régimen constitucional de concurrencias entre ambos órdenes de gobierno. Esta ausencia de límites explícitos ha provocado la imposibilidad de que los tres órdenes de gobierno puedan establecer los gravámenes necesarios para hacer frente a sus gastos.

Por su parte, García Sepúlveda (2016) argumenta que una serie de jurisprudencias fortalecieron la recaudación federal y debilitaron las fuentes de ingreso de las entidades a lo largo del siglo XX. Por ejemplo, en 1947 la Corte estableció que las entidades federativas no podían establecer impuestos a la explotación forestal y en 1957 que no podían establecerlos a las gasolineras, señalando que en ambos casos las facultades recaudatorias eran atribuciones de la federación.

Por otro lado, la fracción VII del Artículo 73 constitucional señala que el Congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2019) pero en el Artículo 124 constitucional se establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”, esto en los hechos ha generado un sistema fiscal residual que ha ampliado las competencias de la federación (contenidas en la fracción X del Artículo 73, (CPEUM, 2019)), en detrimento de las facultades de las entidades

federativas. Estas determinaciones jurídicas no consideraron que el gobierno central y los subnacionales comparten potestades en materia de gasto, las cuales debieron analizarse antes de conferir atribuciones de ingreso solo a la federación (García Sepúlveda, 2016)².

Aunado a lo anterior, la propia CPEUM señala que existe concurrencia en materia de gasto, pues establece que tanto la federación como las entidades deben ayudar a cumplir con objetivos en diversos temas, tales como seguridad, salud o educación; sin embargo, no establece concurrencia en materia impositiva o tributaria. Por ello, es necesario delimitar las facultades exclusivas de la federación y de las entidades federativas en el reparto de las competencias tributarias, con el objetivo de fortalecer la autonomía fiscal de las entidades. Esta distribución de potestades debe relacionarse directamente con las competencias de cada orden de gobierno (correspondencia fiscal); esto implica que en función de las responsabilidades se determine el nivel de ingresos que las satisfagan (García Sepúlveda, 2016).

En el caso de los ayuntamientos, las potestades tributarias quedaron explícitamente establecidas en el inciso A fracción IV del Artículo 115 Constitucional en donde se insta que “percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles” (CPEUM, 2019).

Por su parte, en el ámbito de finanzas públicas locales, el párrafo cuarto inciso II del Artículo 116 de la Constitución establece la facultad de las legislaturas de los estados de aprobar anualmente sus presupuestos de egresos correspondientes. De igual manera, en el penúltimo párrafo del inciso IV de Artículo 115 se instituye la facultad para que los

² Esto implica que las facultades tributarias de la federación no son solo las que establece el Artículo 73 Constitucional, sino que el Congreso Federal tiene la atribución de establecer cualquier contribución que estime necesaria para cubrir el presupuesto, incluso si se trata de facultades reservadas a las entidades federativas (García Sepúlveda, 2016).

ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles (CPEUM, 2019).

La distribución de competencias recaudatorias que establecía la concurrencia entre la federación y los estados, en un principio generó un doble y en ocasiones hasta un múltiple gravamen de los mismos bienes, esto provocó daños en la actividad económica derivado de que los consumidores debían pagar tantos impuestos como procedimientos normativos de recaudación aplicables.

Por esta razón, por iniciativa del Gobierno Federal, se convocaron tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) que tenían por objetivo encontrar una solución a la múltiple tributación. Como resultado se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el cual, como indica Serna de la Garza (2004: 23), consiste en que “la federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales”, vía transferencias.

Respecto con las transferencias de recursos de la federación a los gobiernos locales, la CPEUM establece en la fracción XXIX del Artículo 73 que el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones sobre una serie de actividades económicas, y en el último párrafo de la fracción se mandata que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” (2019); donde la ley secundaria mencionada es la Ley de Coordinación Fiscal, siendo esta fracción lo que prácticamente le da sustento a todo el federalismo fiscal mexicano.

Con base en dichos acuerdos, que no están regulados en la Constitución, la recaudación y administración de los impuestos más

importantes quedaron a cargo del Gobierno Federal, dando como resultado un centralismo en materia recaudatoria, dejando prácticamente imposibilitados a los estados a tomar decisiones respecto de sus potestades tributarias.

Desde su creación en 1979 el SNCF se estableció sobre las bases de una participación heterogénea entre las entidades federativas producto de una actividad económica diferenciada que benefició a los estados con actividad petrolera³.

Adicionalmente, el sistema de convenios para coordinar fiscalmente los tres órdenes de gobierno ha limitado las potestades tributarias de las entidades federativas en favor del Gobierno Federal. Sin embargo, en las últimas décadas se han implementado medidas para fortalecer las haciendas locales mediante la asignación de potestades tributarias adicionales; además, de la modificación de los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones federales en función de la productividad local y municipal, con la finalidad de disminuir la dependencia que las entidades federativas tienen respecto a la federación, sin que esto haya sido un incentivo lo suficientemente fuerte para que las entidades federativas las adopten en sus sistemas fiscales.

Cabe señalar que, de acuerdo con Merino (2001), la asignación óptima de potestades tributarias debe obedecer a criterios de equidad y eficiencia, teniendo en cuenta no solo la parte impositiva sino también las responsabilidades de gasto.⁴ Por su parte, Herrera González, (2019) indica que, en materia fiscal, la descentralización implica revisar qué facultades o responsabilidades tanto tributarias como del ejercicio del gasto deben transmitirse del gobierno central a los otros órdenes de

3 El aumento en los precios del petróleo y en la producción ocasionaron que la Ley de Coordinación Fiscal tomara como base la participación en la recaudación federal de 1978 y el reparto generó un desequilibrio heredado en perjuicio de las entidades que no tenían actividad petrolera.

4 De acuerdo con Merino (2001), en Canadá, Alemania y Australia, la transferencia de recursos federales a los estados tiene en cuenta el diferencial de costos en la prestación de servicios públicos, así como la capacidad recaudatoria. El gobierno transfiere solo la diferencia entre lo calculado para cada entidad y el promedio nacional, lo que impulsa la recaudación y la eficiencia del gasto a nivel local.

gobierno, de manera que el Estado funcione de manera eficiente, así como los mecanismos que eviten una múltiple tributación o la duplicidad del gasto. En teoría, una de las ventajas de la descentralización es que los gobiernos locales tienen un mejor conocimiento de la población receptora de los bienes y servicios públicos y por ello podrían ejercer el gasto de forma más eficiente⁵.

Por otro lado, como señala el CEFP (2018), el marco legal del sistema hacendario federal en México es complejo y tiene vacíos importantes, por lo cual han sido necesarias interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la concurrencia de las facultades fiscales y la distribución de los recursos públicos. El propio CEFP apunta que la legislación secundaria de la coordinación fiscal está poco articulada y falta de claridad al entrelazar la Ley de Disciplina Financiera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Código Fiscal de la Federación; además, indica que no existen organismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y quedan ausentes los responsables de la fiscalización y vigilancia de los recursos⁶.

A pesar del impulso que se ha dado a las haciendas locales con las diversas reformas que se han implementado, se mantiene la precariedad en la recaudación estatal. Existe todavía un gran potencial en la recaudación que los estados pueden aprovechar, como en el caso del impuesto sobre nómina, la tenencia, la enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos nuevos y hospedaje (Herrera González & Maya, 2017). En el cuadro 1 se resume el aprovechamiento de las potestades tributarias por parte de las entidades federativas.

Los estados podrían mitigar el problema de escasez de recursos públicos con una mejor recaudación y el uso del total de sus facultades impositivas disponibles; sin embargo, solo algunos de ellos gravan el total de las actividades y servicios que la legislación permite.

Los municipios enfrentan además el problema de disparidad entre sus funciones de gobierno y sus capacidades financieras, por ejemplo, los cambios demográficos, la afluencia turística; asimismo, el aumento en la violencia y la delincuencia ejercen presión sobre la prestación de servicios y bienes públicos.

Finanzas públicas en las entidades federativas

México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con menor recaudación subnacional, con 0.9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2013, cuando el promedio de los países de la Organización fue de 4.9 por ciento.

Si no se atiende el problema de baja generación de ingresos propios, las entidades federativas posiblemente no tendrán la capacidad financiera suficiente para sufragar sus requerimientos de gasto y brindar los bienes y servicios públicos que su población demanda (gráfico 1).

La dependencia de los gobiernos locales a los recursos federales promedia 84.2% de 2000 a 2017. Los estados no han tenido avances significativos en materia de ingresos propios, por lo cual persiste la vulnerabilidad de sus finanzas públicas ante crisis económicas, desastres naturales y volatilidad de los precios y producción de petróleo. Los ingresos propios de las entidades federativas se ubicaron en promedio en 12% en el mismo periodo en tanto que los ingresos derivados de financiamiento fueron de 3.7% (gráfico 2).

5 Sin embargo, otro tipo de bienes y servicios públicos «puros» invariablemente tienen que producirse y suministrarse por la autoridad central.

6 Merino (2001) señala que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales deberían tener más facultades para modificar aspectos del SNCF.

Cuadro 1. Aprovechamiento de las potestades tributarias, 2015

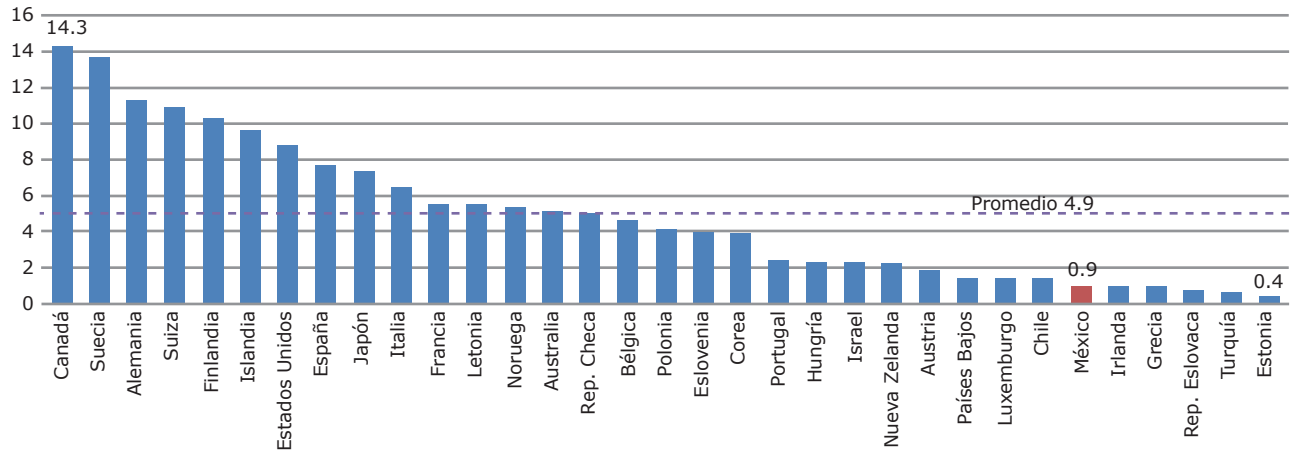
Impuestos	Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	CD.MX	Dgo.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.	Mor.	Nay.	N.L.	Oax.	Pue.	Qro.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tamps.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.		
	Sobre los ingresos																																
Loterías, rifas, sorteos y concursos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x		
Diversiones, espectáculos	x	x			x				x			x				x			x										x				
Ejercicio de profesiones y otras actividades lucrativas						x		x				x1	x2	x3									x				x	x4	x		x		
Cédulas por la prestación de servicios profesionales						x					x	x													x								
"Cédulas por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, arrendamiento y enajenación de inmuebles"							x	x			x	x					x		x				x		x						x		
Enajenación/adquisición de bienes muebles			x											x		x									x	x						x	
Demasías caducas (casas de empeño)																x			x														
Actividades mercantiles e industriales		x		x5																													
Realización de actividades empresariales											x																					x	
Actos, negocios jurídicos e instrumentos notariales								x		x6				x										x			x	x	x				
Sobre el patrimonio																																	
"Tenencia y rezagos de tenencia o uso de vehículos automotores"	x7	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x				
Sobre compraventa y operaciones similares		x	x																														x
Predial									x								x																
Sobre adquisición de inmuebles									x																								

Sobre producción, el consumo y las transacciones																															
Prestación de servicios de hospedaje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
Adquisición/enajenación de vehículos usados de motor	x				x	x	x	x	x				x	x	x	x		x	x	x	x	x	x								
A la venta final de bebidas con contenido alcohólico	x	x		x												x															
"Sobre venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por el IEPS"																															
Sobre operaciones contractuales												x	x8												x9						
"Sobre adquisiciones por desincorporación de bienes ejidales"																															
"Sobre prestación de servicios de juegos con apuesta y consumo"				x																											
Sobre nóminas y asimilables																															
Sobre nóminas	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x			x	x		x	x	x						
Remuneraciones al trabajo personal		x										x			x	x			x	x		x		x							
Ecológicos																															
"Impuesto ambiental sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos"		x		x	x																										
Accesorios	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
Otros impuestos		x		x			x	x		x					x	x			x	x											
Total	8	11	8	9	7	8	8	9	9	7	7	11	8	8	6	7	10	5	10	7	7	8	9	7	9	8	6	9	8	11	5

Nota: x1: Impuesto sobre profesión médica y otras actividades; x2: Impuesto sobre honorarios y otras actividades; x3: Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal no subordinado; x4: Sobre honorarios; x5: Impuesto al comercio de libros, periódicos y revistas; x6: Modernización de registros públicos; x7: Tenencia y uso de vehículos de hasta nueve años modelo anterior; x8: Tiene dos impuestos: sobre el consumo y sobre transacciones; x9: El impuesto se llama: adicional para la ejecución de obras materiales y asistencia social.

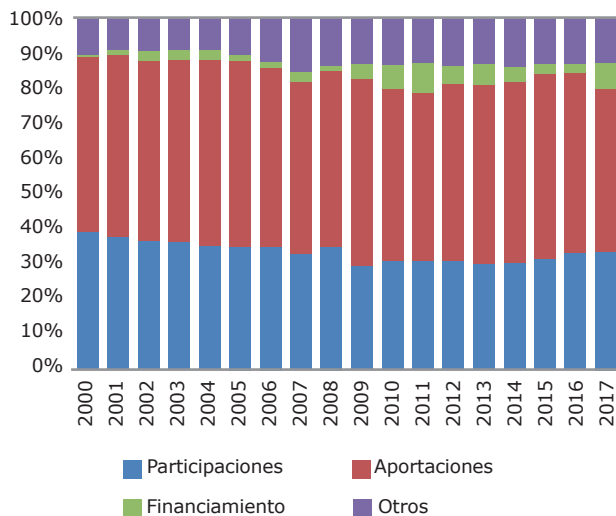
Fuente: Herrera González y Maya (2017).

Gráfico 1. Impuestos subnacionales como proporción del PIB en países de la OCDE, 2016 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, (2016).

Gráfico 2. Composición de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2017 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía ([INEGI], 2019b).

De acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez [IBD], (2019), las transferencias de recursos federales o gasto federalizado son el principal componente de los ingresos de las entidades federativas y los municipios al representar en promedio el 81.6% y 69.8% de dichos ingresos, a 2016 respectivamente⁷.

El Ramo 28 Participaciones Federales se constituye por recursos no programables y

no etiquetados desde la federación para un fin específico y dependen de la recaudación tributaria y petrolera observada en el transcurso del ejercicio fiscal.

Por otro lado, las Aportaciones Federales tienen como fin asignar recursos etiquetados en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas y municipios en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, desarrollo social, entre otros. A diferencia de las Participaciones Federales, las Aportaciones Federales son parte del gasto programable y no dependen de la recaudación observada.

De forma adicional a las Participaciones y Aportaciones Federales, las entidades federativas y sus municipios reciben recursos por Convenios de Descentralización y Reasignación con el Gobierno Federal, del Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 y de la Protección Social en Salud. En general, el objetivo de dichos recursos es descentralizar funciones mediante acciones de colaboración y coordinación entre las dependencias federales y los gobiernos de las entidades federativas y apoyar la ejecución de programas federales.

La distribución de los recursos federales a las entidades privilegia significativamente el criterio del número de habitantes y marginalmente

⁷ Calculado con base en información de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI, (2019b).

incentiva el esfuerzo recaudatorio⁸ y el crecimiento económico. Lo anterior es resultado de que las fórmulas garantizan la mayor cantidad de recursos a los gobiernos bajo la inercia de fórmulas pasadas y sólo una proporción menor se ha dedicado al impulso de los incentivos que se pretendía alcanzar los cuales, en su mayor parte, están ponderados por el componente poblacional.

Si bien el componente poblacional puede ser valioso porque promueve la equidad en la asignación de recursos, no tiene en cuenta las diferencias que existen respecto de su estructura, necesidades, capacidad fiscal o costos en la prestación de servicios (Merino, 2001).

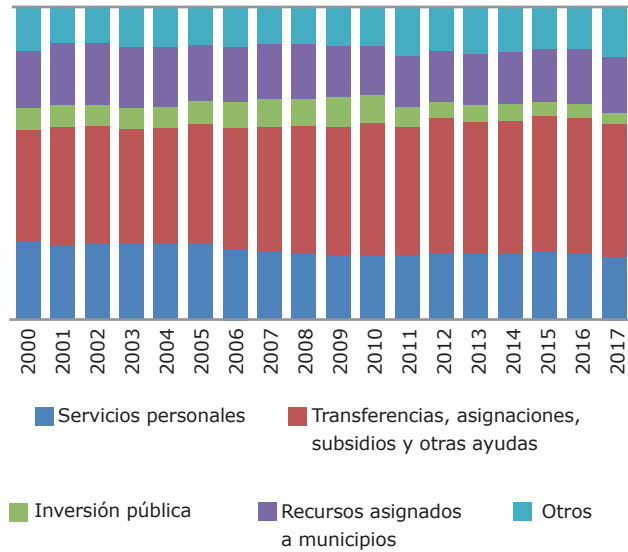
En lo que se refiere a los egresos, entre los rubros que han perdido participación dentro del total se encuentran los servicios personales, los cuales pasaron del 25.4% al 20.1% del total de 2001 a 2017. Del mismo modo, la inversión pública redujo su participación en el total del gasto al pasar de 7.1 a 3.7% (luego de haber alcanzado hasta 9.8% en 2009).

En tanto, entre los capítulos de gasto que incrementaron su participación en los egresos brutos se encuentran las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas que pasaron de 35.6% a 43.0% en el mismo periodo. También aumentaron los recursos destinados a la deuda pública al pasar de 2.0% a 7.5% (gráfico 3).

En lo que se refiere a la deuda pública de las entidades federativas y municipios, esta representaba el 1.9% del PIB en 2001 y el 50.9% de las participaciones; en 2013 alcanzó el 3.1% del PIB y el 90.7% de las participaciones. A partir de ese año ha mostrado una tendencia decreciente y en 2018 el saldo de los financiamientos se ubicó en 2.7% del PIB y 71.3% de sus participaciones (gráfico 4).

⁸ El incentivo no es tan grande dado que la fórmula considera el crecimiento de la recaudación de los tres años anteriores a la fecha en que se realiza el cálculo para la asignación de participaciones. Esto implica que un bajo esfuerzo recaudatorio de la administración anterior puede limitar los recursos del gobierno entrante. Además, considerando que el cálculo de la eficiencia recaudatoria se realiza con un promedio móvil, grandes esfuerzos se ven poco compensados, ya que esta técnica suaviza los crecimientos de la recaudación.

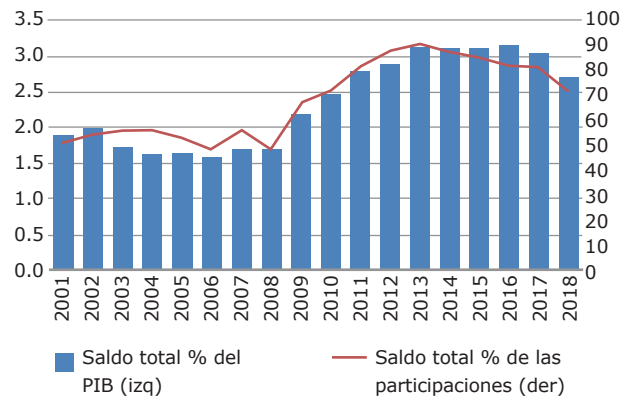
Gráfico 3. Capítulos de gasto como proporción de los egresos brutos (porcentajes)



Nota: Incluye los egresos de la Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica [BIE], (INEGI, 2019a).

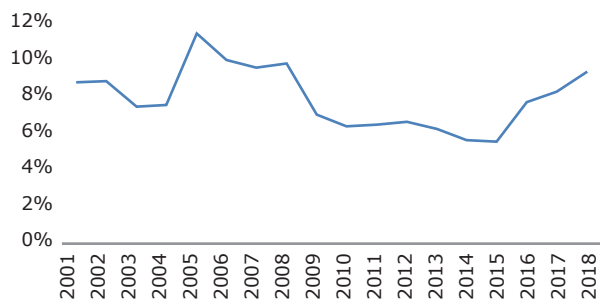
Gráfico 4. Saldo de los financiamientos de entidades federativas, municipios y sus entes públicos respecto al PIB y a sus participaciones (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Público Único, Secretaría de Hacienda y Crédito Público ([SHCP], 2019) al cuarto trimestre de 2018.

La tasa de interés promedio a la cual se endeudaron las entidades federativas y municipios ha mostrado cierta volatilidad entre 2001 y 2018, con mínimos de 5.5% observados entre 2014 y 2015 y máximos de 11.2% en 2005. Al cierre de 2018 dicha tasa promedio fue de 9.2 por ciento.

Gráfico 5. Tasa de interés promedio total de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos (tasa de interés nominal anual)

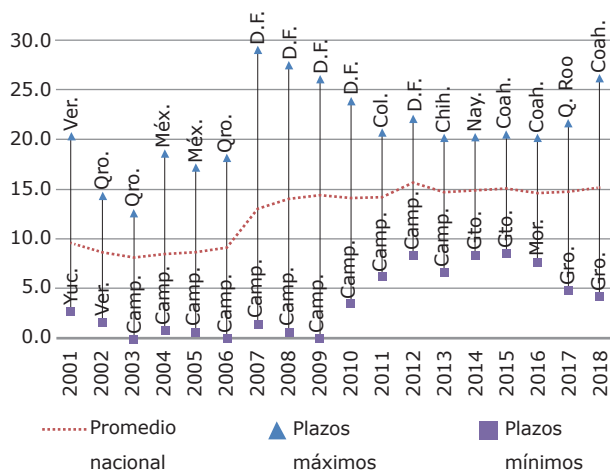


Nota: De 2016 en adelante corresponden a las tasas de interés de las entidades y sus organismos, no de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con información del Registro Público Único al cuarto trimestre de 2015, 2016, 2017 y 2018, (SHCP, 2019).

En tanto, el plazo promedio al que se coloca la deuda pública de las entidades federativas se ha incrementado a lo largo del periodo de estudio, al pasar de 9.6 a 14.7 años. No obstante, existe una gran disparidad entre entidades pues existen algunas cuyo plazo ha llegado a ubicarse en más de 25 años hasta otras cuyo plazo es menor a los cinco años.

Gráfico 6. Plazos promedio de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos. Promedio nacional y valores máximos y mínimos (años)



Nota: De 2016 en adelante corresponden a los plazos de las entidades y sus organismos, no de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Público Único al cuarto trimestre de 2015, 2016, 2017 y 2018 (SHCP, 2019).

Consideraciones finales

El federalismo fiscal mexicano se ha construido improvisadamente bajo una lógica fundamentalmente política, atendiendo primordialmente exigencias gubernamentales de las entidades federativas y municipios dejando de lado las necesidades de la población y el desarrollo económico y social.

Esta lógica política es explícita en las ocasiones en las cuales se han realizado reformas fiscales, cuando las fórmulas del Ramo 28 Participaciones Federales y del Ramo 33 Aportaciones Federales de la Ley de Coordinación Fiscal se han modificado bajo la premisa de que las entidades federativas y municipios reciban al menos los mismos recursos que recibían antes de la modificación.

Ante esta problemática, es necesario replantear la relación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, es decir, reevaluar sus competencias de ingreso y gasto de manera eficiente en términos económicos, considerando el tipo de bienes y servicios que se proporcionarán y de acuerdo con el grado de cercanía con la población, lo que establecería tanto la dimensión de los órdenes de gobierno como del nivel óptimo de centralización-descentralización del Estado.

Con base en las competencias de gasto definidas, se deberían reevaluar y reasignar las potestades tributarias óptimas con criterios objetivos, acordes con las competencias de gasto y capacidad administrativa de cada orden de gobierno.

Es probable que en principio existan desbalances en cuanto a las competencias de gasto y potestades tributarias, por lo cual sería necesario un sistema de transferencias que compense dichos desbalances y que genere incentivos a los gobiernos subnacionales para mejorar su eficiencia recaudatoria y administrativa que redunde en una mayor autonomía.

Una vez rediseñado el sistema de competencias y potestades, se tendría que crear

un capítulo en la CPEUM que se denominaría Del Federalismo, donde se establezcan claramente los objetivos de este no solo en el ámbito fiscal, sino también en el político, social y ambiental, por mencionar algunos, así como una ley secundaria que reglamente aspectos específicos del capítulo constitucional.

Es necesario considerar que las entidades federativas y municipios no son entes sociales y económicamente aislados (aunque su estatus político así lo indique). Las interrelaciones creadas entre municipios del mismo estado o de diferentes estados y entre estados hacen necesario replantear el federalismo para considerar estas relaciones con un enfoque regional y de polos de crecimiento.

El papel del Gobierno Federal y del SNCF sería el de reguladores, con el compromiso constitucional de alcanzar equilibrios regionales que generen un desarrollo homogéneo entre los individuos mediante una mejor provisión de servicios públicos.

En algunos casos, incluso algunos municipios, podrían ceder la recaudación del impuesto predial al gobierno estatal, mediante convenio, a cambio de obtener una parte del Fondo de Fomento Municipal y eliminar con ello algunos problemas relacionados al ciclo político y costos administrativos de la recaudación de dicho impuesto.

También, es indispensable que las tesorerías y órganos locales de recaudación cuenten con un servicio civil de carrera para no verse afectadas por cambios políticos y que se generen mejores estrategias de recaudación y ejecución del gasto.

Se requiere, además, fortalecer y otorgar autonomía a las entidades locales de fiscalización con personal capacitado y profesional, el cual vigile el correcto uso de los recursos estatales y que no esté expuesto a los ciclos políticos locales.

Un elemento adicional por considerar es la inclusión de impuestos ambientales para elevar la recaudación local y que generalmente queda fuera de las discusiones en la materia. No debe

dejarse de lado la transparencia y rendición de cuentas a fin de que los contribuyentes conozcan el origen y destino de los recursos públicos, el fortalecimiento de la ética profesional de los funcionarios fiscales y la introducción de nuevas tecnologías.

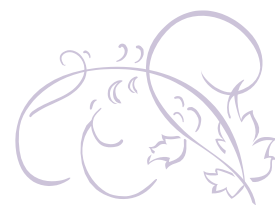


Referencias

- Aguirre Saldívar, E. (1997). *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CEFP. (2018). *Retos del Federalismo Hacendario*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0013-270718.pdf>
- CPEUM. (2019). Diario Oficial de la Federación, 09 de agosto de 2019. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- Gallardo García, M. (2017). *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*. México: Universidad Juárez del Estado de Durango-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Sepúlveda, S. A. (2016). *Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México*. *Cuestiones constitucionales*, (35), 45–80.
- Gris Legorreta, P. C. & Orozco Rivera, E.D. (2018). *Memorias del foro "Federalismo mexicano"*. México: IBD, Senado de la República. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4345>
- Hernández Valdez, A. (1998). Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura. *Política y Gobierno*, V(1), 225–259.
- Herrera González, V. (2019). El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las finanzas públicas. *Pluralidad y Consenso*, 9(40), 92–102.
- Herrera González, V., & Maya, S. O. (2017). *Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México*. México: IBD, Senado de la República.
- INEGI. (2019a). *Banco de Información Económica. [Base de Datos]*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2019b). *Finanzas públicas estatales y municipales. [Base de Datos]*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Datos_abiertos
- IBD. (2019). *Reporte mensual sobre gasto federalizado pagado a marzo 2019*. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4479/1%20Publicaci%C3%B3n%20Reporte%20mensual%20sobre%20Gasto%20Federalizado%20pagado%20a%20marzo%202019%2027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marván Laborde, I. (1997). Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México. *Política y Gobierno*, IV(1), 149–166.
- Medina, L. (2009). *Federalismo mexicano para principiantes* (Documento de trabajo Núm. 58). Centro de Investigación y Docencia Económica.

- Merino, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En A. Hernández Delgado, *Una agenda para las finanzas públicas de México* (p. 327). Disponible en <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Musgrave, R. A. (1983). Who Should Tax, Where and What? En C. E. McLure (Ed.), *Tax Assignment in Federal Countries* (p. 370). Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra.: ANU Press.
- OCDE. (2016). *Subnational Governments Around the World*. Disponible en <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>
- Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SHCP. (2019). *Registro público único de financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios vigente*. Cuarto trimestre 2015, 2016, 2017, 2018. Disponible en https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico

Institucionalidad democrática y desarrollo estatal: Tendencias globales en las desigualdades estatales



El objetivo de este trabajo es analizar el nivel de desarrollo institucional democrático en las entidades federativas del país para identificar, entre otros aspectos, las principales diferencias y brechas entre estados. Asimismo, identificar la vinculación del desarrollo institucional estatal con otras variables de desarrollo local, específicamente el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la pobreza y la desigualdad. La principal fuente de información será el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) entre 2010 y 2018, medición que busca integrar en un solo indicador un conjunto de variables asociadas con el desarrollo democrático de los países, tanto en su ámbito económico y social, como institucional.

Instituciones, democracia y desarrollo socioeconómico

En tanto reglas, formales o informales, que dotan de regularidad, reducen la incertidumbre en las interacciones sociales y les dan parsimonia y predictibilidad, las instituciones facilitan la cohesión social, el crecimiento económico, contribuyen a canalizar el conflicto y, en suma, favorecen el desarrollo social y económico de las sociedades (North, 2014; Ostrom, 2011; March & Olsen, 2008, entre otros). Así, las instituciones desempeñan un papel crucial para una amplia

diversidad de interacciones y ámbitos de la vida pública, y son por ello determinantes para ámbitos que van del crecimiento económico, al desarrollo humano, la vida en democracia, la legalidad, el Estado de derecho o la justicia (Stiglitz, 1990; Ayala, 1999; O'Donnell, 1994; Portes, 2006).

En esta lógica, el desarrollo no es solo consecuencia del uso y aprovechamiento de la dotación de recursos naturales con que cuenta un país, del impulso al llamado capital humano, del intercambio comercial de bienes y servicios, o de la inversión, sino el resultado de los arreglos institucionales, generados al interior de una sociedad o adaptados de otros contextos, que hacen posible la coordinación de incentivos y esfuerzos para aprovechar, de forma sustentable, recursos, capitales y bienes (Stiglitz, 1990; Ayala, 2000).

Dado el amplio consenso sobre la importancia de las instituciones para todo tipo de interacción humana, buena parte de su estudio se ha abocado en analizar no tanto su importancia, para la vida social, política, económica o cultural, sino en qué grado, sobre qué ámbitos y temas, por medio de qué mecanismos y bajo qué condiciones influyen (March & Olsen, 2008). La agenda de investigación se ha dedicado entonces a comprender cómo las instituciones influyen en los diferentes espacios de la interacción humana, incluyendo la relación entre las instituciones y el desarrollo.

Pocas relaciones han sido tan estudiadas en las ciencias sociales como la que vincula al desarrollo económico y social con las instituciones, y en particular con

Autor principal: Roberto Castellanos Cereceda Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]) y asesor en la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral [INE].

las instituciones democráticas (Przeworski, Alvarez, Cheibub & Limongi, 2000). A pesar de que se han identificado mínimos de desarrollo socioeconómico necesarios para el arraigo de la democracia (Przeworski et al., 2000), es menos claro cuál es el tipo de relación causal que existe entre ellas: el desarrollo económico favorece el desempeño de la institucionalidad democrática, o es la democracia y sus instituciones las que generan las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenidos. Ya sea por correlación o vinculación causal, la asociación entre desarrollo y democracia depende mucho de cómo se les defina, las variables que se consideren y el contexto sociocultural en que dicha relación tiene lugar en el tiempo.

El análisis que se hace en este trabajo ofrecerá, precisamente, algunos elementos para la reflexión sobre el papel de las instituciones en el desarrollo, en este caso a nivel estatal, y la vinculación entre la institucionalidad democrática y el desarrollo socioeconómico.

Sobre el Índice de Desarrollo Institucional Democrático

Para analizar el desarrollo institucional democrático en las entidades federativas, materia de este trabajo, se tomará como indicador central el llamado Subíndice de Democracia de las Instituciones, y que para los fines de este estudio se le denominará simplemente Índice de Desarrollo Institucional Democrático (iDID), y que forma parte del Índice de Desarrollo de la Democracia (IDD) (Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Polilat, INE, Confederación USEM [Unión Social de Empresarios de México], Centro de Estudios Políticos y Sociales [CEPOS] & El Colegio de México [COLMEX], 2018). Esta es una medición que se viene aplicando en México anualmente y para las 32 entidades federativas de México desde 2010 (con excepción de 2016).

El iDID, como se le denominará aquí, tiene valores que van de 0, el más bajo, a 10, el valor más alto. Está integrado por 14 indicadores,

agrupados en cuatro variables y dos factores correctivos. Las variables son las siguientes:

- a) Percepción de la corrupción
- b) Pluralidad de la representación político-partidista en los congresos estatales
- c) Desestabilización de la democracia. Esta variable se trata de medir a partir de tres indicadores: *i*) existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política (no se consideran grupos u organizaciones anti-sistema que usan la violencia armada); *ii*) víctimas de violencia política y aquella vinculada al crimen organizado, y *iii*) existencia de organizaciones armadas y de delincuencia organizada (este último indicador funciona como correctivo de los otros dos).
- d) Rendición de cuentas, horizontal y vertical. La rendición de cuentas de tipo horizontal que comprende esta variable agrupa: mecanismos de elección de los jueces de los tribunales supremos de justicia estatales; mecanismos (existentes y utilizados) de democracia directa; la existencia y desempeño de las comisiones estatales de derechos humanos, y la existencia y desempeño de órganos de control externo (contralorías o auditorías sociales, y del sector privado y/o cívico). En la rendición de cuentas vertical o social, se busca capturar identificando las condiciones prevalecientes para el ejercicio de una prensa libre (incluyendo la cantidad de periodistas víctimas de violencia), y por medio del Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOгдаI), que mide el nivel de cumplimiento de las funciones propias de los 32 Organismos Garantes de Transparencia en los estados del país.

Una vez que se agregan las cuatro variables anteriores, se aplican dos factores adicionales que buscan corregir o ajustar el IDD en función de la existencia o ausencia de dichos factores. Estos son:

- a) Anormalidad democrática. Medida a partir de la presencia o ausencia de crisis institucionales, entendidas estas como: incapacidad para resolver problemas agudos; renuncia de gobernantes y entrada de gobiernos provisionales; carencia de representatividad de los poderes públicos.
- b) Intervención del Gobierno Federal. Con la aplicación de este factor, se descuenta del índice previamente calculado un porcentaje si se registró en un periodo determinado el envío de fuerzas armadas y/o de seguridad del ámbito federal al estatal.

A partir de este conjunto de variables y factores se analizará, para las 32 entidades federativas en el periodo de 2010 a 2018, las desigualdades y brechas observables en cuanto a la calidad de la institucionalidad estatal. En un segundo momento del análisis se identificarán, para el año 2018 (el más reciente en la fuente de información), vínculos y asociaciones generales, a partir de estadística descriptiva, entre el iDID de las entidades y tres variables socioeconómicas, todas ellas también recogidas por el IDD: PIB per cápita, desigualdad de ingreso y pobreza.

El iDID y el IDD del que se deriva, tiene al menos tres ventajas para los propósitos de este trabajo. En primer lugar, concibe a la democracia y al desarrollo democrático de forma amplia y diversa. El número y tipo de variables que contempla el iDID permite nutrir el análisis con una heterogeneidad de indicadores tal que hace posible aproximarse a captar distintas facetas y ámbitos del desarrollo institucional. En segundo lugar, las variables que incorpora el iDID también permiten seguir su comportamiento en un plazo de tiempo, de 2010 a 2018 (con excepción del 2016, cuando no se elaboró el Índice), en el cual se pueden observar, de ser el caso, cambios significativos. En tercer lugar, el iDID desagrega la información de sus 14 indicadores para las 32 entidades federativas del país, lo que es especialmente relevante para los fines de este análisis; no son muchas las fuentes de información que desagregan datos para todas las entidades federativas en materia de desarrollo institucional.

Entre las desventajas del iDID, la principal es que, como todo índice o medición agregada, integra en una sola métrica variables e indicadores que pueden estar correlacionados entre ellos, ganando capacidad de síntesis de un fenómeno y —al menos en apariencia— alcance en la medición del fenómeno, pero no necesariamente ganando al mismo tiempo precisión. Adicionalmente, los índices y la clasificación estatal en la que desembocan, genera retos de interpretación en cuanto al significado y valor real de las diferencias, a veces mínimas, en el puntaje entre estados, más allá de los beneficios explicativos que dicha clasificación permite. Todo ello requiere, por tanto, de cuidado en la lectura e interpretación de los datos.

Brechas en la institucionalidad democrática de las entidades federativas

En el cuadro 1 se pueden observar los resultados del iDID para las 32 entidades federativas de México, de 2010 a 2018, así como dos indicadores que buscan medir las brechas y dispersión de resultados entre estados para cada año en la serie histórica. A continuación, se analizan estos resultados, primero para el año de 2018 y posteriormente para el conjunto de la serie (cuadro 1, mapas 1 y 2).

Existe un pronunciado déficit o baja calidad institucional medida por el iDID en todas las entidades del país para 2018: solo tres entidades (Nayarit, Aguascalientes y Yucatán) superan los 5 puntos en la escala del iDID, que oscila entre 0 y 10. Once entidades se ubican en el cuartil más bajo (0-2.5 puntos) y 13 estados están ubicados en un nivel de desarrollo institucional mínimo. Todo ello hace que el valor promedio del iDID para 2018 sea de solo 3.234, 12.2% menos que en 2017 y el puntaje más bajo obtenido en materia de desarrollo institucional desde 2010 (5.438), cuando se inició la medición del IDD (Fundación Konrad Adenauer Stiftung et al., 2018).

Cuadro 1. Evolución histórica del Índice de Desarrollo Institucional Democrático en las entidades federativas de México, 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018
Aguascalientes	7.601	7.087	6.576	5.054	4.86	5.181	5.98	5.319
Baja California	4.87	3.65	4.238	3.964	5.537	5.111	3.621	3.764
Baja California Sur	7.447	6.538	8.485	6.917	3.581	2.833	4.323	3.457
Campeche	6.827	4.034	4.104	3.229	3.271	3.243	4.044	4.621
Chiapas	3.636	2.882	2.494	2.842	2.808	2.959	3.681	2.33
Chihuahua	2.989	2.173	2.068	3.577	3.639	3.954	0.581	0.521
Ciudad de México	7.403	5.021	5.026	4.472	5.246	4.184	3.419	2.353
Coahuila	5.275	3.6	3.484	4.118	3.369	3.668	5.389	4.484
Colima	7.1	6.137	7.281	4.809	3.58	4.16	4.308	4.197
Durango	5.519	4.496	5.242	4.544	3.163	3.711	4.637	2.934
Guanajuato	6.897	6.28	6.808	5.767	5.886	5.886	3.682	4.271
Guerrero	3.362	1.76	1.269	1.723	2.147	0.392	2.216	1.878
Hidalgo	6.652	5.853	5.931	5.552	5.663	6.413	4.357	4.435
Jalisco	4.732	3.692	5.107	4.121	3.403	4.01	4.534	3.638
México	5.901	3.351	4.137	2.977	3.356	3.774	2.025	2.306
Michoacán	4.817	3.552	3.458	3.196	1.694	2.177	2.409	3.046
Morelos	6.726	4.645	4.307	3.347	2.047	2.141	0.569	0.535
Nayarit	6.305	6.471	4.991	5.71	5.3	5.172	5.832	5.502
Nuevo León	4.892	3.111	3.28	3.052	3.391	4.599	3.963	3.807
Oaxaca	3.263	3.479	3.539	3.836	2.548	2.863	2.799	2.747
Puebla	4.163	5.932	4.904	2.765	2.134	2.339	2.04	1.889
Querétaro	5.261	3.984	4.563	4.868	4.766	3.577	5.339	4.628
Quintana Roo	5.825	4.46	4.464	3.464	2.804	3.587	1.382	1.238
San Luis Potosí	5.946	4.47	4.29	3.635	2.992	3.865	4.077	2.556
Sinaloa	4.51	3.243	2.494	2.951	2.415	2.331	3.521	4.143
Sonora	5.498	4.607	3.952	3.172	2.899	4.203	1.025	0.74
Tabasco	5.014	4.554	4.912	4.22	3.541	3.561	5.667	4.042
Tamaulipas	5.755	3.8	3.436	3.43	3.523	3.647	5.233	3.865
Tlaxcala	6.78	6.149	6.592	6.058	6.434	6.58	5.488	3.922
Veracruz	1.927	3.832	4.125	2.625	2.144	2.628	0.79	0.686
Yucatán	6.256	4.947	6.827	7.54	7.738	7.702	5.843	5.14
Zacatecas	4.872	5.333	4.876	3.413	2.65	2.817	5.153	4.487
Promedio iDID	5.438	4.473	4.602	4.092	3.704	3.852	3.685	3.234
Promedio IDD	5.828	4.985	5.505	5.037	5.015	5.63	4.771	5.01
Brecha 10-32o	5.674	5.327	7.216	5.817	6.044	7.31	5.411	4.981
Desviación estándar	1.41	1.32	1.58	1.31	1.45	1.47	1.66	1.45

Nota: Los valores del iDID van de 0, el más bajo o menor desarrollo institucional, a 10, el más alto o mayor desarrollo institucional. En color verde se sombrea los cinco resultados más altos en cada año y están sombreados en naranja los cinco resultados más bajos. Las cifras en negritas corresponden a los resultados por debajo del promedio del iDID en cada año. La cifra que señala la brecha entre el lugar 1 y el 32 es la resta de puntaje entre ambos: a mayor puntaje, mayor brecha y viceversa. El promedio IDD corresponde a la media del Índice de Desarrollo Democrático, que integra al subíndice de Desarrollo Institucional y otros tres subíndices.

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Konrad Adenauer Stiftung et al., (2018).

Mapa 1. Índice de Desarrollo Institucional por estados, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Konrad Adenauer Stiftung et al., (2018).

Mapa 2. Índice de Desarrollo Institucional por estados, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Konrad Adenauer Stiftung et al., (2018).

En 2018, Nayarit alcanza el puntaje más alto (5.502), seguido de Aguascalientes (5.319), Yucatán (5.14), Querétaro (4.628) y Campeche (4.621). La posición de Nayarit en el primer lugar de la clasificación en este año obedece menos a los méritos de su propio desarrollo institucional que al deterioro de otras entidades que han mostrado, históricamente, mejores resultados en el iDID. De hecho, Nayarit disminuye en su nivel de desarrollo institucional entre 2017 y 2018 (5.6%) pero en una proporción menor que Yucatán (12%), Aguascalientes (11%) o Querétaro (13.3%).

En el extremo contrario, entre los de más bajo desarrollo institucional, se encuentran los estados de Chihuahua (0.521), Morelos (0.535), Veracruz (0.686), Sonora (0.74) y Quintana Roo (1.238). Estos cinco estados también obtuvieron en 2017 los niveles más bajos de desarrollo institucional. Destaca Morelos en términos de su permanencia entre los cinco estados con más bajo nivel de desarrollo institucional desde 2014. Guerrero, que entre 2010 y 2015 se había ubicado entre los niveles más bajos de institucionalidad democrática en el país, se ubicó en 2018 solo ligeramente por arriba de Quintana Roo, y es la entidad federativa con los niveles persistentemente más deteriorados en desarrollo institucional en la serie histórica del iDID.

Al ser la capital del país, sede de los Poderes de la Unión y centro de la actividad económica y cultural del país, resulta de interés que la Ciudad de México obtuvo en 2018 un resultado en el iDID por debajo del promedio nacional, que de cualquier forma ya es bajo: 2.353 vs. 3.234 puntos. La Ciudad de México presenta un declive en la calidad de su institucionalidad democrática desde al menos el 2014 (5.246); entre ese año y 2018 ha perdido 55% en el valor de su iDID.

A continuación, se hace un breve recuento de los resultados de algunos de los indicadores específicos que integran el iDID y que destacan entre el conjunto de variables que lo conforman. La percepción de corrupción se encuentra extendida por todo el país, sin un padrón regional nítido. De acuerdo con la Encuesta

Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), a nivel nacional, 88.3% de la población de 18 años y más considera que la corrupción, en sus respectivos estados, es muy frecuente o frecuente (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018). Los rezagos en la puesta en marcha de los sistemas estatales anticorrupción y las dificultades para implementar medidas efectivas de prevención y atención a la corrupción contribuyen a estos resultados. La intensa alternancia política en años recientes¹ poco parece estar contribuyendo a mejorar este indicador.

En cuanto a pluralidad político-partidista representada en los congresos estatales, en general, la cantidad de partidos políticos que los integran oscila entre dos y cinco. Desde 1991, más de 20 partidos han perdido su registro a nivel federal. A nivel estatal no existen partidos políticos con influencia significativa en la vida política local, lo que está vinculado con las reglas electorales de los estados y la competencia entre los partidos locales y los nacionales. El resultado del indicador de pluralidad política partidista en los congresos sugiere que hay un balance adecuado, en tanto no hay una fragmentación ni polarización en cuanto al número de partidos representados en los congresos estatales.

En cuanto a rendición de cuentas, Veracruz aparece en 2018 en el nivel más bajo, debido sobre todo al efecto del indicador de libertad de prensa. Además, en el conjunto de indicadores de desarrollo institucional, esta entidad se ubicó siempre apenas por encima del promedio nacional y no tiene resultados positivos en ningún indicador.

El indicador que mejores resultados muestra en 2018 en casi todos los estados es el de elección de jueces de tribunales superiores de justicia y mecanismos de democracia directa. Los indicadores que peores resultados tienen son la existencia de comisiones de derechos humanos estatales y casos presentados ante ellas, así

¹ En 2015 y 2018 la tasa de alternancia en la Cámara de Diputados fue de 57.2% de las curules, la del Senado en 2018 fue de 82.3% de los escaños, y en las gubernaturas (36 elecciones entre 2015 y 2018) fue de 63.9 por ciento.

como, la existencia y desempeño de órganos de control externo (contralorías sociales, órganos de vigilancia ciudadanos, auditorías externas). Esto implica que la institucionalidad estatal relacionada con el control cívico del desempeño gubernamental y la defensa de los derechos humanos es frágil o incluso inexistente.

En el indicador de Desestabilización de la democracia (que incluye la existencia de mayorías o minorías organizadas sin representación política, así como de víctimas de la violencia política, y corrige de acuerdo con la existencia o no, de organizaciones armadas y de delincuencia organizada), los resultados para 2018 indican que el único estado en condiciones bajas de desestabilización es Yucatán. Le sigue un puñado de estados en el centro (Hidalgo, Tlaxcala y Querétaro), en el sureste (Quintana Roo) y en el norte del país (Coahuila), con bajas condiciones de desestabilización de la democracia. Lo más significativo de este indicador es que la gran mayoría de los estados del país registran condiciones altas de desestabilización de la democracia, asociado sobre todo con la existencia de víctimas de la violencia política y la presencia de organizaciones criminales, sobre todo, pero no exclusivamente, vinculadas con el narcotráfico.

Un análisis regional de conjunto indica que las entidades con mejor puntuación en desarrollo institucional se encuentran sobre todo en la región Sureste. La región Centro es la que presenta, comparativamente, la peor calificación de desarrollo institucional democrático: cuatro estados (Puebla, Morelos, Estado de México y Ciudad de México) de los seis estados (incluyendo Hidalgo y Tlaxcala) de esta región tienen mínimos de desarrollo institucional.

El descenso generalizado en los niveles de desarrollo institucional entre las entidades del país en 2018, aunado a cifras de dispersión de dichos niveles, sugieren cierta homogeneidad en los resultados: la brecha entre el primero y el último lugar —Nayarit y Chihuahua— es de 4.9 puntos, la más baja en toda la serie histórica, desde 2010, y la desviación estándar es de 1.45, también comparativamente baja en el

periodo, aunque bastante homogénea en todos los años. Estos datos estarían indicando que la baja calidad en la institucionalidad local en 2018 no solo disminuyó en algunas entidades y como promedio, para el universo total, sino que lo hizo sin excepciones significativas. En otras palabras, habría una convergencia estatal hacia una baja calidad institucional en 2018.

Teniendo en cuenta el conjunto de resultados de desarrollo institucional entre 2010 y 2018 para todas las entidades federativas, sobresalen tres estados por su consistencia en obtener niveles en el iDID comparativamente mejores que el resto: Aguascalientes, Yucatán y Tlaxcala (aunque en este último caso se observa una caída pronunciada entre 2017 y 2018, de 28.5%). Guanajuato es otro estado que a lo largo de la serie histórica ha observado un patrón de desarrollo institucional comparativamente mejor que el resto de las entidades del país, ubicándose entre los primeros cinco lugares entre 2010 y 2015, con un iDID siempre cercano o superior a 6 puntos. Pero en 2017 y 2018 registró una pérdida significativa en su calidad institucional, registrando un iDID inferior a 5 puntos e incluso por debajo del promedio nacional en 2017.

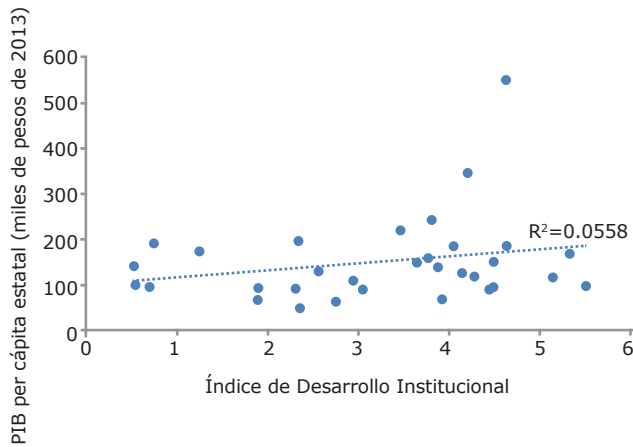
La institucionalidad democrática y su vinculación con variables socioeconómicas

Se hace a continuación un ejercicio de análisis básico asociando el iDID con tres variables socioeconómicas: ingreso por persona (PIB per cápita), pobreza (porcentaje de la población que vive debajo de la línea de pobreza) y desigualdad (Coeficiente de Gini). Estas tres variables y los respectivos indicadores seleccionados, permiten ubicar a las entidades federativas en el contexto de su desarrollo socioeconómico y son una forma de aproximarse a caracterizar y observar las diferencias en los niveles de vida y acceso a oportunidades entre los estados. El ejercicio de asociación de estas variables con el iDID busca identificar patrones reconocibles que señalen el tipo e intensidad de la vinculación entre el

desarrollo institucional y el socioeconómico entre las entidades federativas.

La relación entre el iDID y los indicadores de ingreso per cápita, pobreza y desigualdad de ingreso denotan un patrón deseable para este tipo de variables: niveles altos de desarrollo institucional tienden a estar asociados positivamente con ingreso per cápita alto y pobreza baja, y con menor desigualdad, es decir, a medida que el desarrollo institucional aumenta, este se relaciona con mayor PIB por persona, menor pobreza y menor desigualdad (gráficos 1-3).

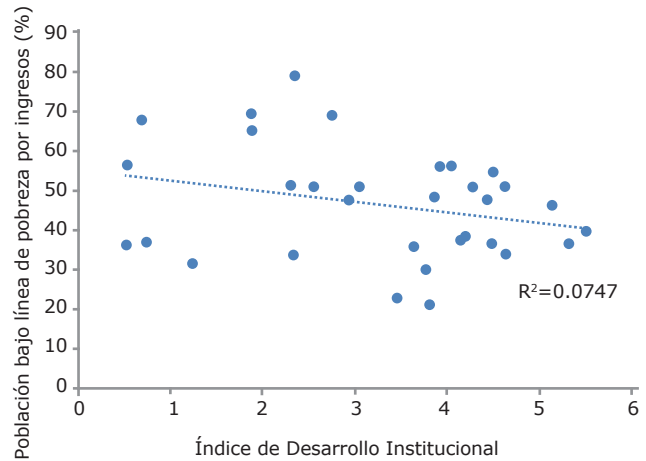
Gráfico 1. Desarrollo institucional y PIB per cápita estatal (miles de pesos de 2013), 2018



Nota: El coeficiente de correlación es de 0.2363.

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Konrad Adenauer Stiftung et al., (2018) y Provencio, García, y Burgos, (2019).

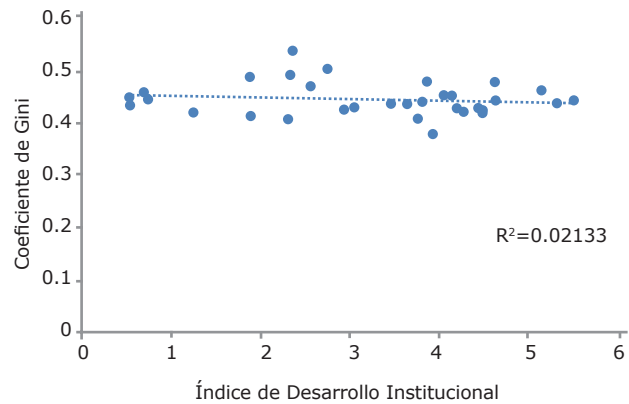
Gráfico 2. Desarrollo institucional y población bajo línea de pobreza (porcentaje), 2018



Nota: El coeficiente de correlación es de (-)0.2732.

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Konrad Adenauer Stiftung et al., (2018) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], (2018).

Gráfico 3. Desarrollo institucional y desigualdad de ingreso, 2018



Nota: La desigualdad de ingreso se mide a partir del Coeficiente de Gini, cuyos valores fluctúan entre 0, que indica mayor igualdad, y 1, que indica mayor desigualdad. El coeficiente de correlación es de (-)0.1460.

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Konrad Adenauer Stiftung, (2018) y CONEVAL, (2019).

Sin embargo, y esto es igualmente importante, en los tres casos —ingreso, pobreza y desigualdad— no parece haber una relación estrecha con los niveles de iDID por entidad federativa, como lo sugieren los coeficientes de correlación para cada variable: 0.2363, -0.2732 y -0.146, respectivamente.

En otras palabras, aunque hay indicios de una correlación positiva entre desarrollo institucional e ingreso per cápita, y negativa entre aquella variable y pobreza y desigualdad —una relación sin duda deseable—, hay otros factores y variables que estarían explicando la vinculación entre desarrollo institucional y desarrollo socioeconómico. ¿Cuáles pueden ser esos factores y variables?, a continuación, se plantean algunas posibles respuestas que, en este espacio y por el momento, constituyen solo rutas futuras de análisis.

En primer lugar, el iDID no captura variables de la institucionalidad estatal que pueden ser tanto o más determinantes para el desarrollo socioeconómico de la población, como las capacidades institucionales para diseñar, implementar y evaluar políticas de desarrollo en el ámbito local. Al no captar estas variables, la correlación entre el iDID y los indicadores socioeconómicos se muestra poco estrecha. Por supuesto que la pluralidad política, la democracia directa, la estabilidad en la vida institucional, la rendición de cuentas o la percepción de corrupción son fundamentales para alcanzar mayores niveles de desarrollo socioeconómico; sin aquellas, estos serían inviables. Una mejor representación política debería ayudar a mejorar las condiciones de pobreza y desarrollo social. Pero entre una y otras se encuentran las capacidades estatales para traducir la voluntad popular expresada en las urnas en decisiones de política que beneficien a la población, sobre todo a la que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad y con menor acceso a recursos básicos. Dichas capacidades no están reflejadas en el iDID, dado que no es su propósito incorporarlas en el propio índice.

Al respecto, sería pertinente revisar y contrastar con el iDID, por ejemplo, los resultados que recientemente ofreció el informe de 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México sobre capacidades institucionales municipales para el desarrollo (PNUD, 2019). Por otro lado, convendría analizar también el desarrollo institucional democrático contrastando sus resultados con

los de los estudios elaborados por el CONEVAL (2016) en materia de evaluación de programas sociales a nivel de entidades federativas, que han mostrado una extendida dispersión y fragmentación de esfuerzos de atención a muy diversos tipos de población, en muchos casos con intencionalidad político-clientelar. En este caso, la idea sería identificar en qué medida los niveles de iDID de los estados se correlacionan con los resultados de la evaluación de la institucionalidad de los programas sociales que implementan los gobiernos estatales.

Por otro lado, conviene tener presente que la relación entre la calidad institucional democrática y el desarrollo socioeconómico podría no ser constante a lo largo de toda la escala: una baja institucionalidad democrática siempre será un obstáculo para el desarrollo económico y social, pero un desarrollo institucional adecuado o incluso avanzado podría no ser suficiente para lograr mayores niveles de desarrollo socioeconómico.

El desarrollo de cualquier sociedad requiere de un Estado y un gobierno que posean un mínimo de capacidades institucionales que garanticen, por vías democráticas, una representación política plural, el control del poder, y condiciones de paz y estabilidad. Sin estas condiciones el desarrollo económico y social es difícil que se arraigue y prospere. Pero contar con un entorno político e institucional sólido y estable, aunque necesario, es insuficiente para alcanzar niveles cada vez mayores de desarrollo socioeconómico. Para lograr mayores escalas de desempeño económico y social se requieren tasas de inversión (pública y privada) suficientes, un contexto macroeconómico adecuado, condiciones laborales favorables o políticas fiscales redistributivas pertinentes.

Consideraciones finales

El propósito de este trabajo ha sido analizar el desarrollo institucional democrático en las entidades federativas del país para identificar las principales diferencias y brechas entre estados,

así como la asociación entre la institucionalidad democrática y variables seleccionadas del desarrollo socioeconómico a nivel estatal.

Se observa un pronunciado déficit o baja calidad institucional democrática medida por el iDID en todas las entidades del país para 2018; esta conclusión no es menos cierta para el conjunto de la serie histórica analizada, desde 2010, con algunas contadas excepciones, como Yucatán, Aguascalientes, Tlaxcala (hasta 2017) y Guanajuato (hasta 2015). Las cifras que ofrece el iDID sugieren que hay una tendencia general reciente de convergencia hacia la baja institucionalidad democrática, en la que destacan, por sus bajos niveles de institucionalidad, los estados de Morelos, Guerrero y Veracruz.

Las entidades con mejor puntuación en desarrollo institucional se encuentran sobre todo en la región Sureste, donde sobresale Yucatán. La región Centro presenta, comparativamente, la peor calificación en desarrollo institucional democrático. No hay una sola región del país que en sí misma muestre un patrón favorable en su desarrollo institucional.

Por otro lado, se observa una correlación deseable, pero poco estrecha o significativa, entre el desarrollo institucional de las entidades, medido por medio del iDID, y sus niveles de ingreso per cápita, pobreza y desigualdad. Para comprender mejor esta relación parece necesario incorporar en el análisis otros factores y variables. Entre dichos factores están las capacidades estatales para diseñar e implementar políticas de desarrollo, así como políticas económicas y variables macroeconómicas sin las cuales el desarrollo social y económico difícilmente puede alcanzar mayores niveles de desempeño, más allá del mínimo necesario que toda sociedad requiere en términos de su institucionalidad democrática.

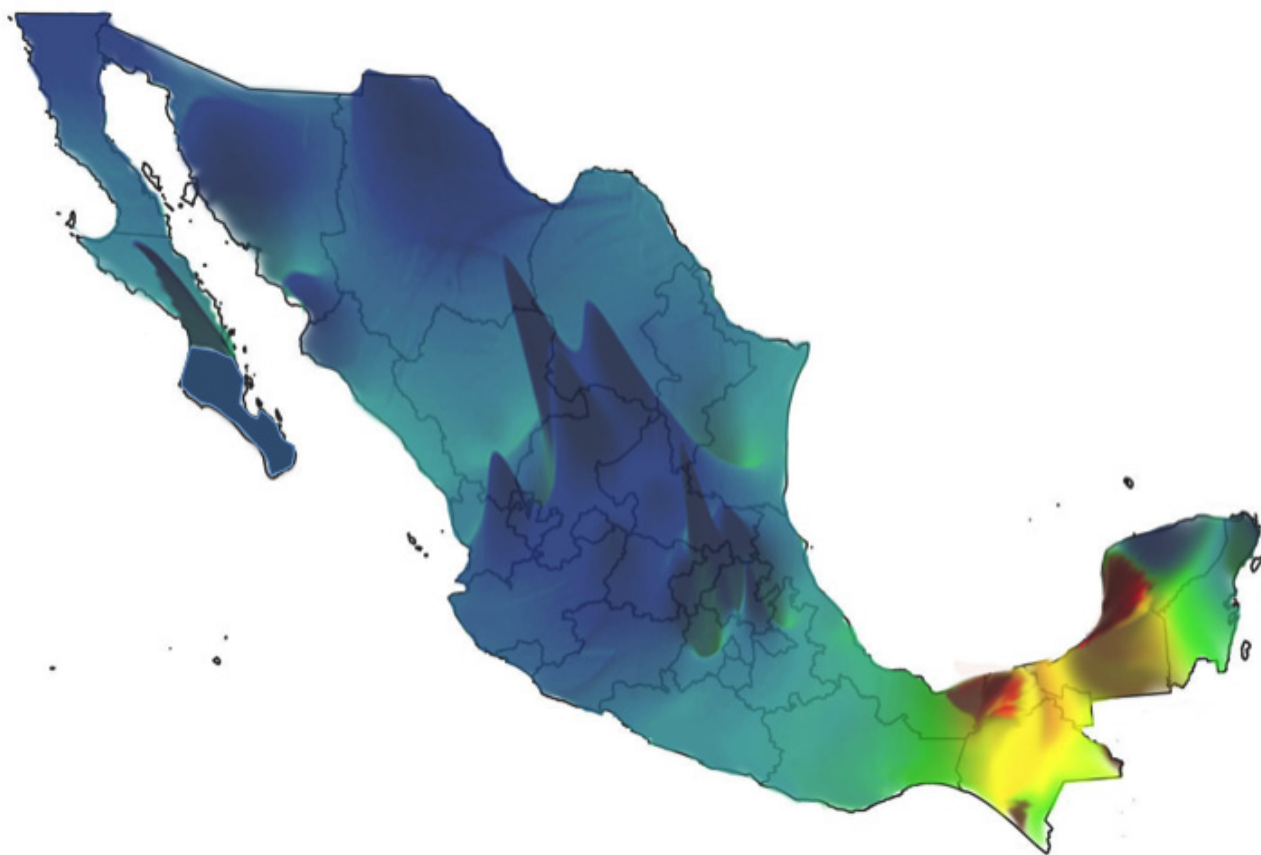


Referencias

- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, J. (2000). Instituciones y desarrollo económico de México, *Comercio Exterior*, 50(2), 95-106. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/51/1/RCE.pdf>
- CONEVAL. (2016). *Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social*. Disponible en <http://bit.ly/2N31s34>
- CONEVAL. (2018). *Medición de la pobreza 2008-2018* [Base de Datos] .Disponible en www.coneval.gob.mx
- CONEVAL. (2019). *Coeficiente de Gini por estado 2016 y 2018* [Base de Datos]. Disponible en <http://bit.ly/2qrnQeR>
- INEGI. (2018). *ENCIG 2017* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Polilat; Confederación USEM; CEPOS; INE & COLMEX. (2018). *Índice de Desarrollo Democrático de México*. Disponible en <http://idd-mex.org/2018/>
- March, J. & Olsen J.P. (2008). *Elaborating the "New Institutionalism"*. The Oxford Handbook of Political Institutions, 3–20. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>
- North, D. (2014) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1994) On The State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual, *Cuadernos de Economía*, 25(45), 13-52. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/547>
- PNUD. (2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando a México desde lo local*. Disponible en <http://bit.ly/2MvEOkU>
- Provencio, E., García, E. & Burgos, A. (2019). *Información regional de México* (en construcción) [Documento de Excel de uso interno del PUED]
- Przeworski, A., Alvarez, M.; Cheibub, J.A. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J., (1990). *The Economic Role of the State*, Oxford, UK ; Cambridge, MA, USA: Blackwell Publishers.

Segunda
parte

Economía regional,
vulnerabilidad y
ciudades



Tendencias en el desarrollo regional en América Latina y el Caribe



Introducción

Los cambios demográficos que se experimentarán en las próximas décadas a nivel mundial provocarán presiones en las sociedades lo que a su vez exigirá a los gobiernos cambios de política. Las proyecciones de estos cambios demográficos indican que la población de la región será mayormente urbana. Aunado a esto, la migración se ha modificado, ya no es de zonas rurales a grandes ciudades, sino de ciudades pequeñas a urbes medianas y grandes, por lo que las políticas deben estar orientadas hacia un desarrollo urbano integrado, sin dejar de lado la importancia del ámbito rural, teniendo en cuenta la concentración económica y poblacional de las megaciudades de la región.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado se abordan las proyecciones del crecimiento mundial de la población en los próximos 30 años; del mismo modo, la tendencia al crecimiento urbano teniendo en cuenta la importancia del alojamiento, el transporte, la energía, los servicios educativos, entre otros. En el segundo, se presenta el proceso de urbanización de los países de la región Latinoamericana dentro de la distribución territorial y el impacto de esto dentro de la necesidad de una mayor coordinación entre lo local y lo nacional; igualmente, se contempla el tema del envejecimiento poblacional y la migración, entre países y entre ciudades, como aspectos importantes dentro del ámbito del crecimiento y la concentración

de la población y producción en las ciudades. En el tercer apartado se analiza la concentración espacial y económica en ocho países de América Latina y el Caribe (ALC), por medio de variables clave en el análisis del desarrollo. En la última sección, se examinan las políticas de desarrollo regional, haciendo énfasis en las políticas de ordenamiento territorial y urbano de México.

Tendencias demográficas mundiales

De acuerdo con el informe Las Perspectivas de la Población Mundial, publicado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2019, se espera que la población mundial aumente dos mil millones de personas en los próximos 30 años, de tal suerte que se pasará de los 7, 700 millones en la actualidad a 9, 700 millones en 2050. También en dicho informe se menciona que la población mundial podría alcanzar su punto máximo a fines del siglo actual con un nivel casi de 11, 000 millones de personas.

Como parte de las transiciones demográficas, hay una reducción de los niveles de fertilidad que desaceleran el ritmo de crecimiento, pero a su vez, generan una tendencia al envejecimiento de la población. En 1990 se tenían 3.2 nacimientos por mujer, y se proyecta que disminuya a 2.2 en 2050. Para evitar reducciones de población en el largo plazo, suponiendo ausencia de migración, se necesita un nivel de fecundidad de 2.1 nacimientos por mujer para asegurar el reemplazo generacional.

Esto tendrá un profundo impacto en las sociedades y pondrá de manifiesto presiones

Autor principal: José Luis Samaniego Leyva, (Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL).

sobre los servicios de salud, los sistemas de pensión y protección social en muchos países. En 2018, las personas de 65 años o más, a nivel mundial, superaron en número a los niños menores a cinco años. Se proyecta que para 2050 el número de personas de 80 años o más se triplicará, esto es de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050 (ONU, Department of Public Information, 2019).

Ciudades

En 2018, el 55 % de las personas en el mundo vivía en ciudades, además se estimó que esta proporción aumentará hasta un 13 % de cara a 2050, por lo cual el desarrollo sostenible dependerá cada vez más de que se gestione de forma apropiada el crecimiento urbano, especialmente en los países de ingresos medios y bajos que son los que liderarán el proceso (ONU, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division*, 2019b).

El aumento de la población urbana —sobre todo en los países de ingresos medios y bajos, los cuales tendrán un proceso de urbanización más rápido— implica prestar atención a aspectos como el alojamiento, el transporte, la energía, los servicios educativos y sanitarios o el empleo para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Por lo anterior, es importante que los gobiernos emprendan políticas en favor de la calidad de vida tanto de los habitantes de las zonas urbanas como de las rurales, haciendo que los beneficios de la urbanización sean inclusivos, garantizando que la población en general tenga acceso a trabajo decente, cuidados de salud, formación y un medio ambiente seguro.

Tendencias latinoamericanas en el desarrollo regional

En el siglo XX varios países de la región tenían poblaciones predominantemente rurales. Para finales del siglo XXI no más de tres países

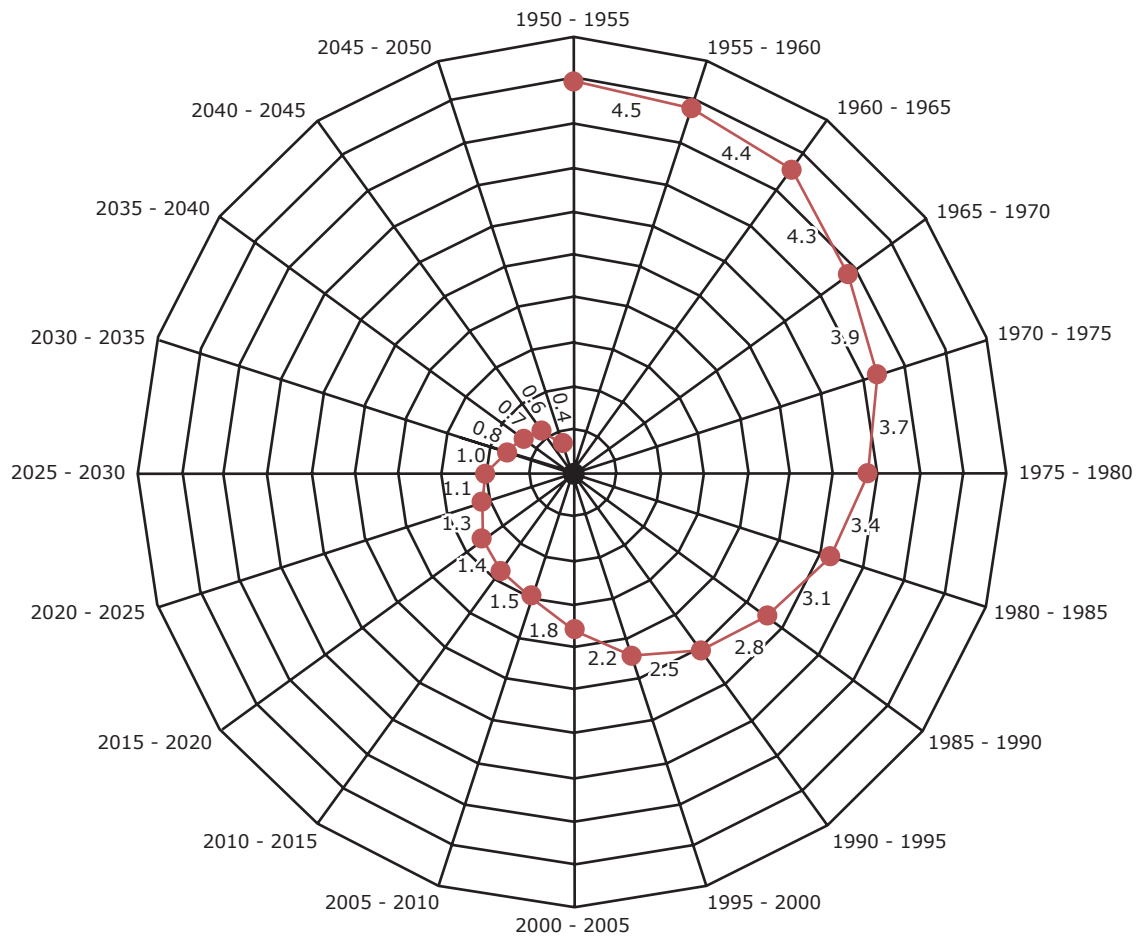
tendrán poblaciones superiores al 30 % en el medio rural. El paso de población rural a urbana ha sido vertiginoso, comparado con los procesos seguidos en otros continentes. No obstante, África va a empujarse el proceso latinoamericano con su escala y velocidad de urbanización previstas, por lo que dejará en segundo plano el crecimiento urbano de ALC.

En la actualidad la población en ALC es predominantemente urbana salvo en Bolivia, Paraguay, Guyana y Guatemala. Países como Venezuela y el Cono Sur están urbanizados en más del 90 % de su población y México está por arriba del 80 % urbanizado y Brasil habrá llegado a más de 90 % de su población urbana.

Esta dinámica de distribución territorial de la población conlleva varios retos. Por un lado, la política urbana pasa a tener más relevancia como política nacional. Si en el pasado la política urbana fue materia de jurisdicción municipal predominantemente, la nueva realidad demográfica y de distribución de población apunta a una necesidad de mayor coordinación entre lo local y lo nacional. Decisiones como la calidad de los servicios públicos y su cobertura, serán de interés nacional. De este modo, al menos en ALC ha habido un surgimiento o fortalecimiento de los ministerios que tratan con las cuestiones urbanas, y una gradual ampliación de sus enfoques para pasar de uno estrecho y focalizado en vivienda, a uno más amplio de gestión urbana y creación de ciudad.

No todas las subregiones de ALC se han urbanizado al mismo ritmo: en América del Sur la población que vive en el medio urbano es mayor que en las demás subregiones. Al mismo tiempo que la población se concentra en ciudades, las tasas reproductivas van disminuyendo, ALC pasó de tasas del 4.5 % anual en la década de los 50 del siglo pasado, a tasas del 0.4 % en la década de los 40 de este siglo, un cambio notable de un orden de magnitud (gráfico 1).

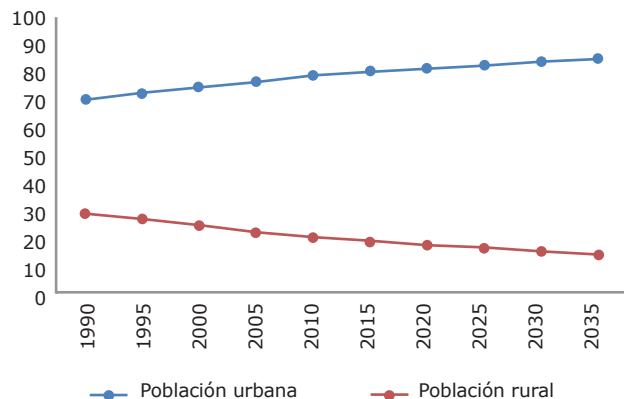
Gráfico 1. América Latina y el Caribe: estimación de la tasa de crecimiento de la población urbana, 1950-2050 (porcentaje anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de ONU, Department of Economic and Social Affairs & Population Division, (2019b).

El ámbito rural, en cambio, está estancado en torno a 125 millones de personas desde hace un par de décadas (CEPAL, 2005), lo cual no deja de ser considerable, ya que, si bien la tendencia de la región es profundizar sus niveles de urbanización, en la actualidad una de cada cinco habitantes reside en zonas rurales (gráfico 2).

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: evolución y proyección de la distribución espacial de la población (porcentaje), 1990-2035

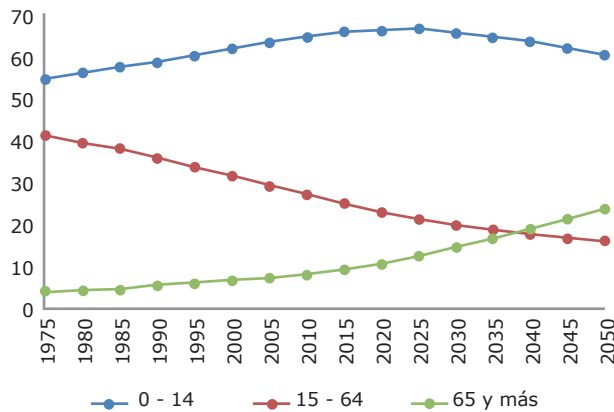


Fuente: División de desarrollo social de la CEPAL a partir de base de datos CEPALSTAT, (2019).

Envejecimiento de la población

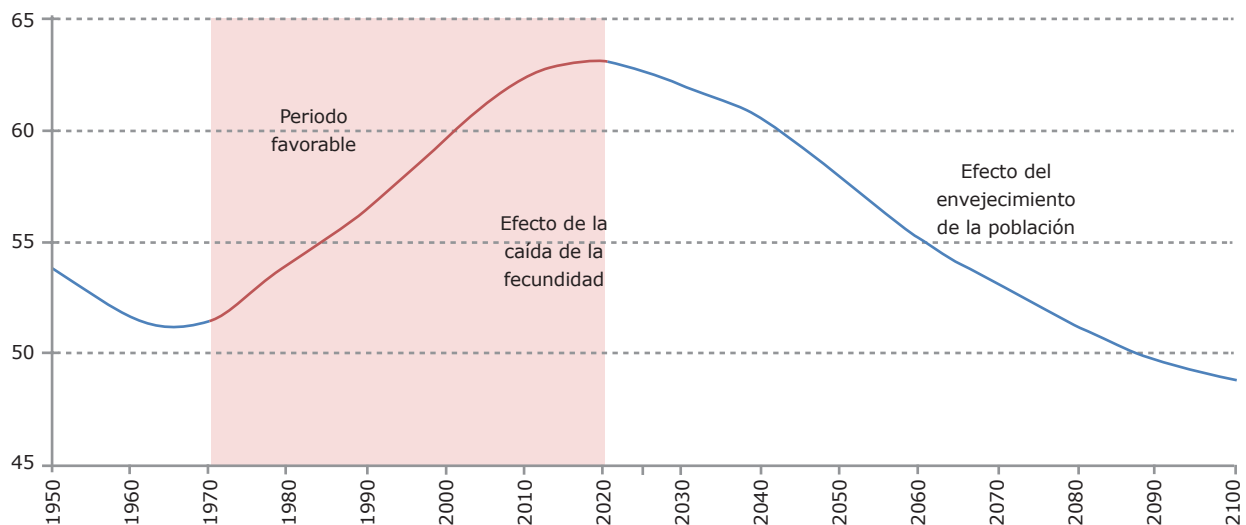
El resultado de la caída en la tasa de crecimiento de la población es un gradual envejecimiento que termina con el bono demográfico en ALC para el año 2040. El grupo de edad de «0 a 14» años se ha ido acercando cada vez más al de «65 años y más» y, en las próximas décadas, tendrá un menor peso en la estructura de edades en ALC. La proyección demográfica de la estructura de población según grupos de edad permite dar cuenta de la tendencia de envejecimiento (gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. América Latina y el Caribe: Proporción de población según grupos de edad (porcentajes), 1975-2050



Fuente: CEPALSTAT, (2019).

Gráfico 4. América Latina: Proporción de la población de 15 a 59 años, 1950-2100 (porcentaje)



Fuente: División de desarrollo social de la CEPAL a partir de base de datos de CEPALSTAT, (2019).

Migración entre países y ciudades

Los migrantes internacionales en todo el mundo han aumentado en años recientes alcanzando 258 millones de personas en 2017, lo que representó 10 millones más que en 2015, 38 millones más que en 2010 y alrededor de 85 millones más que en 2000 (ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017).

Entre 1950 y 2017, las principales zonas de Europa, América del Norte y Oceanía han sido receptoras netas de migrantes internacionales, mientras que África, Asia y ALC han sido emisores netos.

En 2017, EUA tenía el mayor número de inmigrantes del mundo (49.8 millones), y los emigrantes de Latinoamérica y el Caribe representaron 0.5% de la población total y 14.6% de la población migrante total (38 millones) en el mismo año. México destacó por ser el segundo país del mundo con la mayor cantidad de emigrantes (13 millones de personas). En ALC le siguen Colombia y El Salvador, con 2 y 1.3 millones respectivamente (ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017).

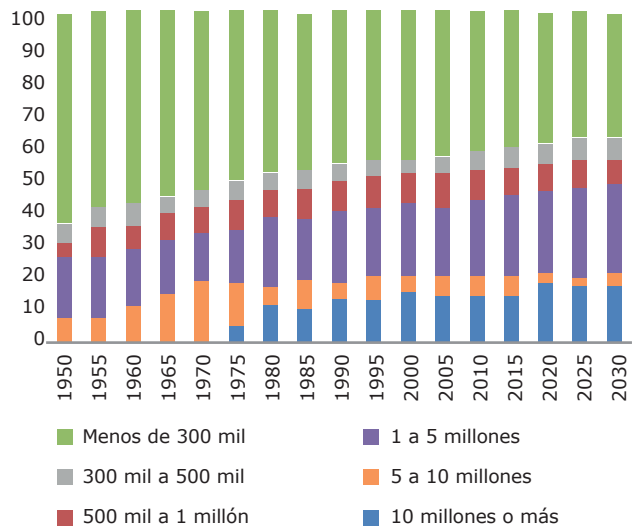
Si bien gran parte de los países de ALC han presentado tasas de migración neta negativas desde hace tres o más décadas, recientemente se ha observado una disminución de las magnitudes relativas, al pasar de -1.9 por cada mil en el quinquenio 1995-2000 a -0.8 en el quinquenio actual 2015-2020. Dicho comportamiento fue bastante regular entre las diferentes áreas que la componen; en las mismas fechas, las tasas netas de migración evolucionaron de -3.3 a -4.4 por cada mil en el Caribe; de -4.8 a -0.7 en Centroamérica; de -4.8 a -0.5 en México; de -0.6 a -0.5 en América del Sur (ONU, Department of Economic and Social Affairs, & Population Division, 2019a).

El número total de migrantes internos en ALC se estimó en 16.6 millones en 2005-2010, la mayoría de ellos de ciudad a ciudad. Por otro lado, el número de áreas metropolitanas que experimentaron pérdidas netas de migración aumentó de ocho en 1995-2000 a 17 en 2005-2010, pero se mantuvo con ganancias netas de migración (24 en 1995-2000 y 28 en 2005-2010): la tasa neta de migración de áreas metropolitanas, por lo tanto, sigue siendo positiva, aunque muy baja (0.3 por cada mil en 2005-2010) (Rodríguez Vignoli & Rowe, 2018).

Las tasas positivas de migración se concentraron en ciudades grandes y estándar, las cuales, sin embargo, demostraron ser menos atractivas en el periodo. En el extremo opuesto tanto las ciudades intermedias como las pequeñas, así como las áreas rurales, experimentaron pérdidas netas de migración durante todo el periodo, incluso estas fueron más pequeñas en 2005-2010 de lo que habían sido 10 años antes, en 1995-2000.

La concentración poblacional en megaciudades en ALC es irreversible ya. Sin embargo, la migración de campo a ciudad ha finalizado y se comienza a producir un trasvase desde las megaciudades y grandes ciudades hacia ciudades de menor tamaño, de entre uno y cinco millones de habitantes, que en esta década tienen las tasas de crecimiento más altas entre los distintos tamaños de ciudades.

Gráfico 5. América Latina y el Caribe, repartición de la población por tipo de ciudad (porcentaje)



Fuente: CEPAL, (2014).

Concentración de población y de producción en ciudades

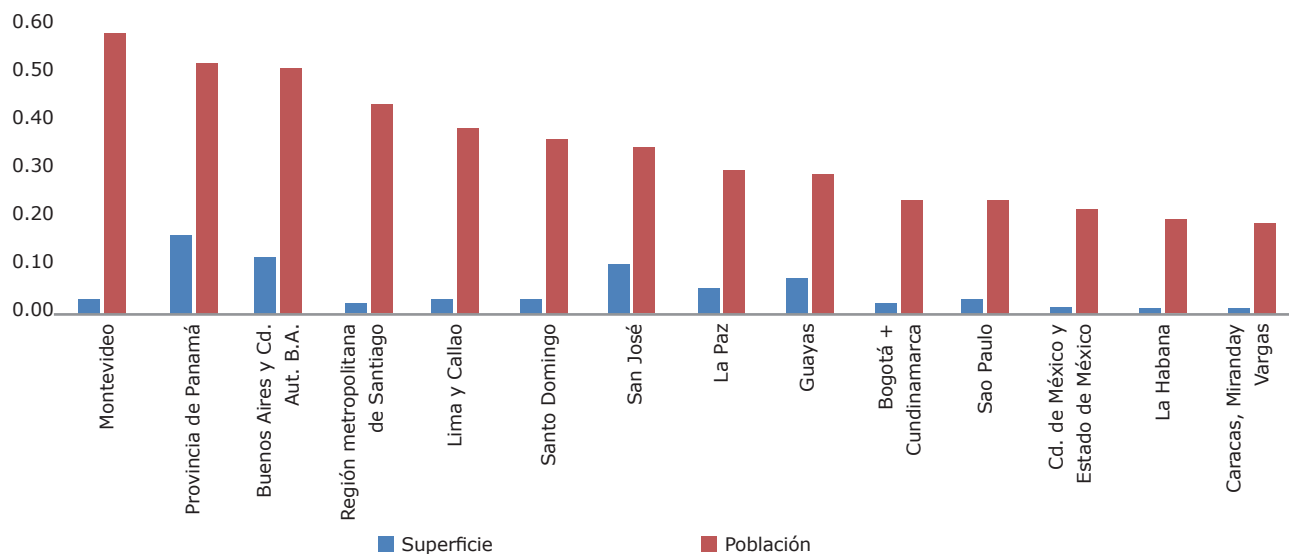
Una aproximación al análisis de la concentración espacial de la población se puede realizar mediante la comparación entre el peso relativo de la superficie y la población de las principales entidades de cada país, respecto del total nacional de ambas variables.

En el gráfico 6, puede observarse que las principales diferencias entre las variables que se dan en Montevideo, Uruguay; Provincia de Panamá, Panamá y en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. En estos tres casos, el peso relativo de la población alcanza un valor cercano o superior al 50 % del total nacional.

En el caso opuesto, en donde esta diferencia es menor, se encuentran República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Miranda y Vargas, Cuba, Provincia de La Habana y México, Ciudad de México (CDMX) más Estado de México, en donde el peso relativo es cercano o menor al 21 % del total nacional.

Por otro lado, el conocimiento y el análisis de la distribución geográfica de la producción, requiere de la información de Producto Interno

Gráfico 6. América Latina y el Caribe (14 países). Peso relativo en superficie y población de entidades territoriales principales (porcentaje)



Fuente: CEPAL, (2017).

Bruto (PIB). Sin embargo, solo en nueve países hay estimaciones oficiales, aunque con diferentes periodos de cobertura. Los países que cuentan con estas estimaciones en la actualidad son: México, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Uruguay y Argentina.

La intensidad de la concentración económica se puede analizar mediante la participación de las principales entidades territoriales, en la producción de PIB nacional. En el cuadro 1, se muestra la situación para 10 países de la región, donde se observa que en siete de ellos, una sola entidad territorial supera el 30% del PIB total, siendo los casos más notorios los de Panamá, donde la provincia de Panamá representa más del 70 % del PIB y de Uruguay, donde el conjunto de Montevideo y Canelones dan cuenta de más del 60 % (cuadro 1).

El Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador representan ejemplos en donde la concentración se da en torno a dos entidades territoriales, que en estos casos representan más del 50% del PIB nacional. En el primer caso son los departamentos de La Paz y Santa Cruz, mientras que en el segundo son las Provincias de Guayas (sede de la ciudad de Guayaquil) y de Pichincha (sede de la capital Quito).

Cuadro 1. Peso relativo de los principales territorios de América Latina y el Caribe (10 países), en términos de PIB para el último año disponible

Países y entidades territoriales principales	Porcentaje PIB
Panamá (Provincia de Panamá 2014)	70.6
Uruguay (Departamento de Montevideo y Canelones 2011)	62.1
Argentina (Ciudad de Buenos Aires más Provincia de Buenos Aires 2015)	55.5
Perú (Provincia de Lima 2015)	50.8
Chile (Región Metropolitana de Santiago)	46.0
Brasil (Estado de São Paulo 2014)	32.2
Colombia (Bogotá D.C. más Cundinamarca 2015)	30.8
México (CDMX y Estado de México 2015)	26.2
Bolivia (Estado Plur. de) (Departamento de La Paz 2015)	25.2
Bolivia (Estado Plur. de) (Departamento de Santa Cruz 2015)	28.5
Ecuador (Prov. de Guayas 2015)	24.6
Ecuador (Prov. de Pichincha 2015)	23.7

Nota: El año de los datos varía por país, de acuerdo con las actualizaciones en sus respectivas bases de datos.

Fuente: CEPAL, (2017).

De manera que, en la región, se puede observar concentración espacial y elevados niveles de concentración económica, con mayor intensidad que los niveles de población. Esta concentración económica aparece como una característica del estilo de desarrollo de la región.

Desarrollo regional: convergencia lenta en algunas variables clave

El Indicador de Desarrollo Regional (IDR), desarrollado por la CEPAL, considera como marco de referencia a la región ALC en su conjunto. Identifica la posición relativa de cada territorio, en el contexto latinoamericano, en cuanto a sus niveles de desarrollo. Además, este indicador amplió la perspectiva del análisis de las disparidades, el cual generalmente está basado en el PIB per cápita. El IDR es un índice conformado por 10 variables, que expresan diversas manifestaciones o dimensiones del desarrollo. Estas variables son: i) Porcentaje de población rural, ii) tasa de ocupación, iii) PIB per cápita, iv) Tasa de analfabetismo, v) Población con educación superior, vi) Tasa de mortalidad infantil, vii) Esperanza de vida, viii) Tasa de homicidios, ix) Viviendas sin agua interior y x) Hogares/vivienda con computador.

En el gráfico 7 se presentan los promedios simples, por estrato de desarrollo, para las 10 variables consideradas en el IDR, en 2010 y 2015. Se puede observar la significativa distancia que se mantiene entre los estratos Alto y Bajo, particularmente para algunas variables como el PIB por habitante, excluyendo minería extractiva, el analfabetismo o la disponibilidad de agua al interior de la vivienda. No obstante, la comparación con los resultados de 2010 arroja, con claridad, que estas brechas entre estratos extremos han disminuido, especialmente para algunos indicadores. Este acortamiento de brechas es un hecho positivo, el cual indica que los avances absolutos, en las condiciones de vida también implicaron una reducción en las distancias relativas. Este resultado podría ser una expresión de la prioridad, otorgada a los

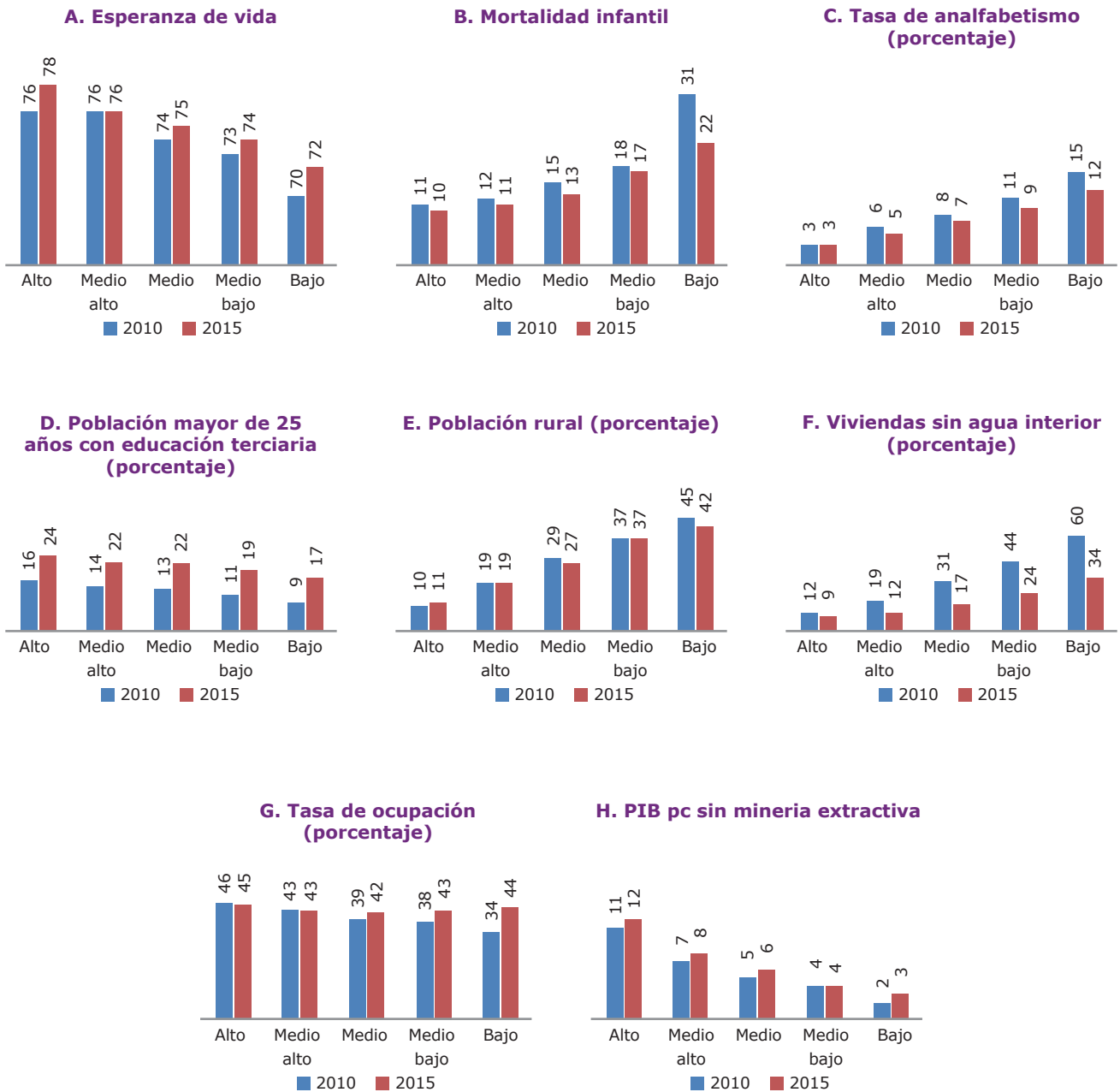
sectores de la población con mayores carencias (gráfico 7).

El análisis de trayectorias de largo plazo, en las disparidades económicas, permite identificar tendencias de convergencia, cierre de brechas territoriales de PIB per cápita o divergencia y ampliación de brechas. Una primera observación se refiere al nivel absoluto de las disparidades, el cual exhibe para todos los países considerados —con la excepción de Bolivia— valores significativamente superiores, de forma que para siete países el indicador oscila entre un 0.50 y un 0.65 mientras que para EUA fluctúa en torno a un 0.25 y España en torno a un 0.20.

Una segunda conclusión —válida solo para Perú, México, Chile, Colombia y Brasil— se refiere a la trayectoria del indicador, entre 2000 y 2010-2011. En este periodo se observa una leve disminución de las disparidades económicas; es decir, convergencia, proceso que posteriormente se detiene. Algunos factores que pueden explicar esta tendencia incluyen el dinámico desempeño registrado por las exportaciones de recursos naturales, las cuales normalmente son originadas en territorios que exhiben en promedio un menor PIB por habitante, como en el caso de Perú, o por la presencia de un conjunto de políticas sociales activas, orientadas a las poblaciones y territorios más vulnerables, con impactos positivos sobre sus ingresos y la superación de la condición de pobreza. Esto parece haber sucedido en Brasil, en donde se presentó un mayor dinamismo económico de regiones más rezagadas.

Para el caso de México, la reducción leve de las disparidades económicas se debe a la influencia del comportamiento de un estado en particular: Campeche, el cual es un importante productor de petróleo. Dada esta condición, su PIB per cápita registra niveles muy superiores al promedio nacional. Derivado de la progresiva disminución de este sector, en la economía del estado desde 1995, sus niveles de PIB per cápita han caído en casi un 60%, lo cual ha impulsado a la baja el nivel nacional de disparidades.

Gráfico 7. Promedios simples de las variables que conforman el IDR para ocho países de América Latina y el Caribe, 2010 y 2015, según estratos de desarrollo



Fuente: CEPAL, (2017).

A modo de síntesis —a pesar del positivo desempeño económico y social experimentado desde inicios de los 2000 en varios países— la evidencia reciente indica que la elevada concentración espacial y las fuertes disparidades regionales continúan caracterizando a ALC. Sin embargo, en lo referido a las disparidades económicas, en este dinámico periodo, se registran algunas tendencias a la convergencia, especialmente para los casos de Perú y Chile y en menor medida para Colombia y Bolivia. Entre tanto, México presenta un leve incremento, mientras que Panamá desde 2010 muestra alzas significativas.

Políticas de Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe

Planes nacionales de desarrollo

En los países de la región existe una preocupación por la temática territorial, principalmente en el ámbito rural, pues en 27 de los planes nacionales en ALC, 11 de ellos contienen elementos de desarrollo rural en forma recurrente o en todos los objetivos del plan, lo mismo para la temática de ordenamiento territorial el cual aparece en 10 de los 27 planes, mientras que el tema de desarrollo urbano aparece en siete (gráfico 8).

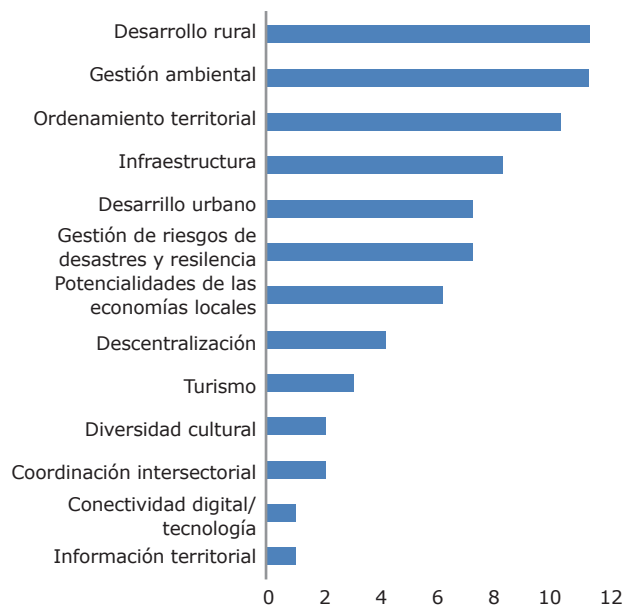
En cuanto a la política de desarrollo urbano, ONU-Habitat define una «Política Nacional Urbana» (PNU) como:

[...] un conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado y dirigido por el gobierno nacional que coordina y reúne diversos actores para lograr una visión y objetivos comunes que fomenten un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo, y resiliente a largo plazo (CEPAL, ONU-HABITAT & MINURVI, 2018).

De los 33 países de la región, un tercio (11) han adoptado una PNU explícita, es decir, una política bajo el título de Política Nacional Urbana o de Desarrollo Urbano, Urbanismo, etc. Sin

embargo, la mayoría de los países (20) tienen PNU parciales que tienen muchos elementos de una PNU, pero no se integran como una PNU. Solo dos países revelan información insuficiente para realizar un análisis comprensivo de la Política Urbana Nacional.

Gráfico 8. América Latina: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial



Fuente: CEPAL, (2019).

Las políticas urbanas a nivel nacional en ALC están organizadas en términos generales en torno a una prioridad común de garantizar una vivienda adecuada y asequible, dentro de un contexto más amplio de desarrollo urbano integrado. Incluso hay países que incorporan su PNU dentro de la Política Nacional de Vivienda como El Salvador y Perú.

Una característica principal de la política urbana en la región es la gestión y coordinación de las políticas de ordenación territorial con las políticas de planificación urbana y de vivienda. Sobre todo, en los países del Caribe se observa dicha característica común, dado que el desarrollo urbano se aborda desde una perspectiva territorial con enfoque en el uso del suelo. También se pueden observar características distintivas dentro de las PNU de la región, por ejemplo, el manejo del tema ambiental y de riesgos. Esta dimensión se

puede encontrar fuera del documento de la PNU como en el caso de Colombia o, por otra parte, como componente priorizada dentro de la política nacional del uso del suelo.

Política Nacional Urbana y Territorial de México

Muchas políticas urbanas nacionales son integrales, como el caso de México con su Programa Nacional de Desarrollo Urbano ([PNDU] 2014-2018). Esta política establecía metas que promovían la transición hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e inteligente. Su objetivo principal era:

[...] fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social (PNDU 2014-2018, 2014).

Además, el PNDU se fijó seis objetivos de planificación urbana a nivel nacional, incluyendo el control de la expansión urbana, la consolidación del desarrollo urbano, la gobernabilidad efectiva del uso de la tierra, la garantía de la movilidad sostenible, la limitación de los asentamientos cerca de las zonas de riesgo natural y el apoyo a la política nacional de desarrollo regional. Uno de los principales objetivos que sustentan estos objetivos es reducir los costos de la provisión de infraestructura urbana mediante una mejor coordinación, así como mejorar la gobernanza para garantizar una mejor coordinación. México, uno de los países más poblados de la región, tiene un marco espacial nacional menos desarrollado que refleja su perspectiva relativamente más reciente y menos desarrollada del PNDU.

En lo que respecta a la planificación del ordenamiento territorial, México tiene un sistema de planificación jerárquico con varios planes en cada nivel de gobierno. A nivel nacional, está el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual contiene objetivos generales

para el desarrollo económico y social del país y aspectos espaciales relacionados, por lo cual contiene directrices para las políticas de uso de la tierra en las zonas urbanas y rurales y las vincula con los objetivos de desarrollo; por otro lado, se encuentra el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio, el cual tiene por objeto regular el uso del suelo para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible (OCDE, 2017).

Una descripción más a fondo de las políticas, estrategias, planes, programas y leyes que operaron en México en el periodo 2012-2018 y que se relacionaban directamente con el desarrollo territorial, se puede observar en el cuadro 2.

Conclusiones

La gestión de las ciudades, en un marco de ordenamiento del territorio y del desarrollo regional, adquirirá una importancia creciente en América Latina y el Caribe. Las tendencias apuntan a una mayor urbanización, lo que está desplazando las prioridades urbanas de los ámbitos locales a los nacionales. El desarrollo regional ha sido desde hace décadas una preocupación reconocida de los países de la región, pero no se observa una tendencia franca y sostenida a la convergencia dentro y entre países, si bien en algunos indicadores se redujeron las brechas. Lo anterior pudo haber sido el resultado del alto crecimiento originado por el auge de la exportación de materias primas, en unos casos, o por el declive de la preeminencia de algunas regiones productoras de petróleo, en otros casos. No todos los países de la región tienen conformadas sus estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo regional, y la información disponible para dar seguimiento a estos grandes temas sigue siendo insuficiente.



Cuadro 2. Políticas, Estrategias, Planes, Programas y/o Leyes Vinculadas al Desarrollo Territorial

Políticas -Planes- Programas- Estrategias- Normativas-	Año	Descripción	Objetivos y o estructura del documento	Institución responsable
Programas Regionales de Desarrollo (Zona Centro-Norte-Sur/Sureste)	2014-2018	Con el objetivo de fortalecer la política de desarrollo regional cada región de México ha elaborado su propio programa de desarrollo.	Cada región establece un diagnóstico y alinea estrategias a las estrategias nacionales y sectoriales del país.	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
Estrategia Nacional de Cambio Climático	2016	Instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.	Describe los ejes estratégicos y líneas de acción a seguir con base en la información disponible del entorno presente y futuro, para así orientar las políticas de los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que fomentar la corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad. Esto con el objetivo de atender las prioridades nacionales y alcanzar el horizonte deseable en el largo plazo en el país.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con la participación del Instituto Nacional de Cambio Climático (INECC)

Cuadro 2. Políticas, Estrategias, Planes, Programas y/o Leyes Vinculadas al Desarrollo Territorial (continuación)

Políticas -Planes- Programas- Estrategias- Normativas-	Año	Descripción	Objetivos y o estructura del documento	Institución responsable
Consejo Nacional De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano	2017	El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es una instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana con las facultades de conocer, analizar y formular propuestas sobre el Proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que someta a consideración la Secretaría, así como sus modificaciones y adiciones; así como de los cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la Secretaría formule en material de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.	Promover la creación de Institutos de planeación, observatorios ciudadanos y consejos participativos; opinar sobre el presupuesto de las dependencias destinados a acciones urbanistas; solicitar y recibir información acerca de programas y acciones de Desarrollo Urbano, emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento; y la creación de comités y grupos de trabajo para la atención temas específicos y emitir lineamientos para su operación.	SEDATU; Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS); Registro Agrario Nacional (RAN); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Energía (SENER); Secretaría de Gobernación (SEGOB); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT); Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM); Instituto Nacional de Economía Social (INAES); INECC- Instituto Nacional Electoral (INE); Secretaría de Turismo (SECTUR); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Gobernación (SEGOB); SEMARNAT; Secretaría de Energía (SENER) y Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).
Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	2016	La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para todo tipo de usos y para la Movilidad	Fijar normas para ordenar el territorio, establecer la concurrencia de todos los niveles de Estado en el ordenamiento del territorio, fijar criterios para coordinar acciones en todos los niveles de estado respecto al ordenamiento territorial y propiciar mecanismos de participación ciudadana.	SEDATU

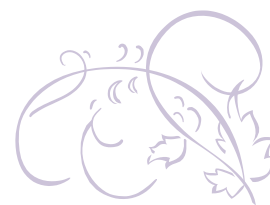
Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT, (2013), SEDATU, (2014a, 2014b, 2014c); SEDATU, (2017) y Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, (2016).

Referencias

- CELADE – CEPAL & ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. (2019). *World Population Prospects 2019* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>
- CEPAL. (2005). *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7197/S0412973_es.pdf?sequence=1
- CEPAL. (2014). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf
- CEPAL. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf
- CEPAL. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel* [Documento de Proyecto]. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf
- CEPAL. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdf
- CEPAL, ONU-Habitat, & MINURVI. (2018). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/2/S1800033_es.pdf
- CEPALSTAT. (2019). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=31&idioma=e>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016). *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf
- OCDE. (2017). *Land-use Planning Systems in the OECD. Country Fact Sheets*. París: OECD. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268579-en>
- ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). *International Migration Report 2017 – highlights*. New York: ONU. Disponible en https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf
- ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019a). *World Population Prospects – highlights*. New York: ONU. Disponible en https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
- ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019b). *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*. New York: ONU. Disponible en <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. (2014). Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- Rodríguez Vignoli, J., & Rowe, F. (2018). Internal migration and spatial de-concentration of population in Latin America. *N-IUSSP*. Disponible en <http://www.niussp.org/article/internal-migration-and-spatial-de-concentration-of-population-in-latin-america/>
- SEDATU. (2014a). *Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018*. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_regional/docs/ProgRegDesarr_Centro2014_2018.pdf
- SEDATU. (2014b). *Programa Regional de Desarrollo del Norte 2014-2018*. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_regional/docs/ProgRegDesarr_Norte2014_2018.pdf
- SEDATU. (2014c). *Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018*. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_regional/docs/ProgRegDesarr_SurSureste2014_2018.pdf
- SEDATU. (2017). *Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5484425&fecha=26/05/2017
- SEMARNAT. (2013) *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40*. Disponible en http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf

Desempeño económico regional: Asimetrías productivas y salariales



Introducción

El estudio del desarrollo económico de México, abordado desde la perspectiva regional, ha dado cuenta de los distintos tipos de desigualdad que se han gestado a lo largo del territorio nacional (Banco de México [BANXICO], 2014; Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA], 2014; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016; Chiquiar, 2005; Gómez-Zaldívar, 2012). Las diferencias en la dotación y el aprovechamiento de los recursos naturales y del capital humano, las asimetrías en la localización de empresas y de los encadenamientos productivos, el grado de exposición al comercio y a la inversión internacionales, las diferencias en la intensidad de trabajo y de tecnología utilizados en la producción, los distintos niveles de productividad, competitividad y conectividad; la promoción irregular de infraestructura y de inversión pública, la vinculación a los sectores productivos modernos y al sistema financiero, la heterogeneidad de la economía informal y los contrastes socio-demográficos, son solo algunas expresiones y causas de la desigualdad económica que se observa entre las entidades federativas y regiones del país.

Estas diferencias están asociadas a una configuración territorial actual en la que algunas entidades federativas se han consolidado como las economías de mayor importancia en el país, como la Ciudad de México (CDMX), Estado de México (EdoMex), Nuevo León y Jalisco; otras han logrado acelerar su dinamismo desde hace

más de dos décadas, como Aguascalientes, Guanajuato o Querétaro; y otras más siguen rezagadas tanto en la composición de su economía como en su ritmo de crecimiento, como Oaxaca, Chiapas y Guerrero.

Las condiciones del desempeño económico de los estados se han traducido en trayectorias divergentes de los niveles de ingreso per cápita y de las remuneraciones al trabajo entre los estados y entre las regiones. Por ello, en este documento, se tiene el objetivo de analizar tres aspectos centrales de las trayectorias productivas y salariales de los estados: *i)* el desempeño económico estatal y regional, *ii)* la divergencia en los niveles del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y las diferencias de productividad y *iii)* las asimetrías salariales.

La intención es aportar evidencias que destaquen las brechas productivas y de salarios, entre las entidades federativas y entre las regiones —teniendo en cuenta la regionalización utilizada por Bassols (1971)¹— que ayuden en la identificación de las prioridades de política para reducir la desigualdad económica regional. En este trabajo se destaca que la elevada y persistente informalidad, especialmente en

Autores principales: Jesuswaldo Martínez Soria (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República) y Mónica Hernández Cabrera (Facultad de Economía, UNAM).

¹ En este análisis se adopta la clasificación de Bassols (1971), para analizar el desarrollo regional reciente y establecer así un marco de comparación con los otros estudios que conforman este volumen. Esta clasificación permite analizar en un mismo grupo regional a los estados más rezagados del país (región Sur) y facilitar con ello la desigualdad territorial que se ha incrementado con respecto a las regiones más avanzadas del centro y norte del país. En ese sentido, se tienen en cuenta las ocho regiones siguientes: Noroeste: Baja California, Baja California Sur (BCS), Nayarit, Sinaloa y Sonora; Norte: Chihuahua, Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas; Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; Centro-Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán; Centro-Oeste: CDMX, Hidalgo, EdoMex, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; Este: Tabasco y Veracruz; Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; y Península: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

los estados de mayor rezago, ha dificultado la reducción de las asimetrías productivas y salariales regionales.

promedio por debajo del 2%. Campeche fue el único estado que mostró una contracción (-3.7%) en el periodo analizado.

Desempeño económico estatal y regional

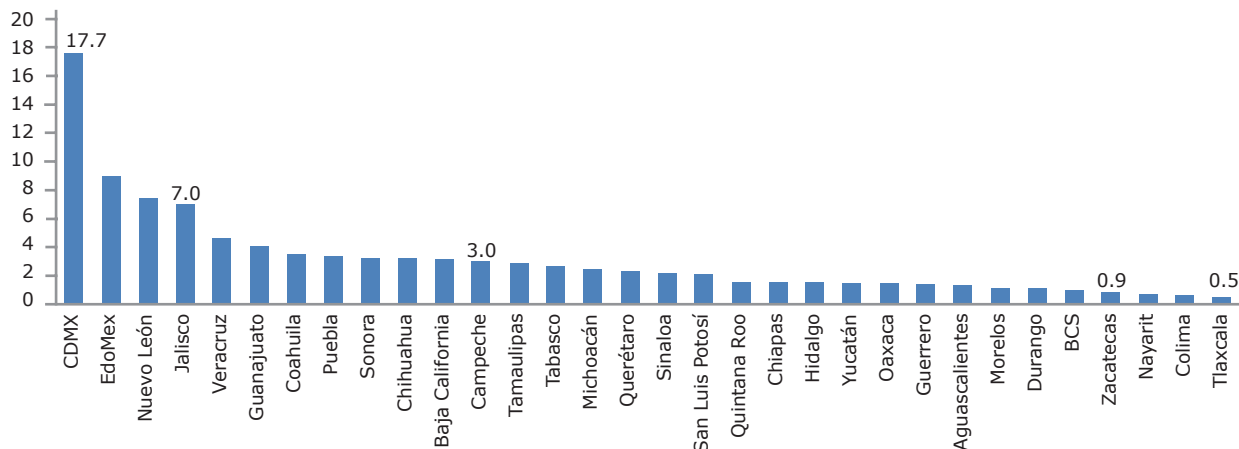
La dimensión de las economías estatales y sus trayectorias de crecimiento, representan el punto de partida para analizar las brechas en la producción per cápita y por ocupado y las asimetrías salariales de las entidades federativas y de las regiones.

La literatura disponible ya ha adelantado algunos rasgos al respecto. De acuerdo con la CEPAL (2016), existen regiones del país dinámicas en las que las actividades productivas se desarrollan con éxito, al tiempo que se expande el mercado interno y se generan divisas mediante la exportación de los bienes y servicios que producen, pero también existen regiones con fuertes rezagos productivos y sociales. Según la CEPAL, Querétaro, Aguascalientes, Quintana Roo, Zacatecas y Nuevo León registraron incrementos anuales promedio superiores al 4% en el periodo 2005-2014. Estas tasas se ubican por encima del promedio nacional (2.5% en ese mismo periodo). En contraste, Durango, Oaxaca, Baja California y Tlaxcala presentaron crecimientos

Dimensión de las economías estatales

En el transcurso de casi tres décadas, de 1993 a 2018, las economías de las entidades federativas han mejorado su volumen de producción y el peso relativo de la mayoría de los estados en la economía nacional; se ha mantenido con poca movilidad, salvo algunos casos excepcionales. La CDMX y el EdoMex siguen siendo las principales economías del país (gráfico 1), entre ambas sumaron el 26.6% de la producción total nacional en 2018. El caso de Campeche es excepcional, pues en 1993 se ubicaba como la tercera economía más importante (gráfico A1), con una participación del 8.2% en el total nacional, y su declive, durante este tiempo, la llevó a la 12° posición con una participación del 3% en 2018, lo que representa una pérdida de más de cinco puntos porcentuales del PIB nacional. Ante este cambio, Nuevo León y Jalisco se consolidaron como la tercera y la cuarta economías del país en 2018, año en que contribuyeron con el 14.5% del total nacional entre los dos estados. Estas dimensiones suponen que más del 40% de la producción nacional está concentrada en cuatro entidades federativas.

Gráfico 1. PIB real de las entidades federativas 2018 (participación porcentual de los estados en el total nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio, García y Burgos, (2019).

En la parte baja de la distribución del nivel del PIB por estados de 2018, se encuentran Zacatecas, Nayarit, Colima y Tlaxcala.² Estas cuatro entidades también se ubicaban al final de la distribución en 1993, aunque con distinta posición. Entre las cuatro economías apenas representaron el 2.7% del PIB nacional en 2018, una décima menos de lo que significaban en 1993 (2.8%). Esta persistencia supuso una limitada reducción en las brechas productivas entre las economías más grandes del país con respecto a las más pequeñas. En 1993 el PIB de la economía estatal más pequeña (BCS en ese año) representaba el 2.9% del total de la producción de la CDMX (la más grande); es decir, la economía de la ciudad capital del país era 34.4 veces mayor que la de BCS. En 2018, la proporción porcentual de la economía de menor tamaño (Tlaxcala) con respecto a la mayor (CDMX) apenas aumentó a 3%. La producción de la CDMX fue 31.8 veces más grande que la de Tlaxcala.

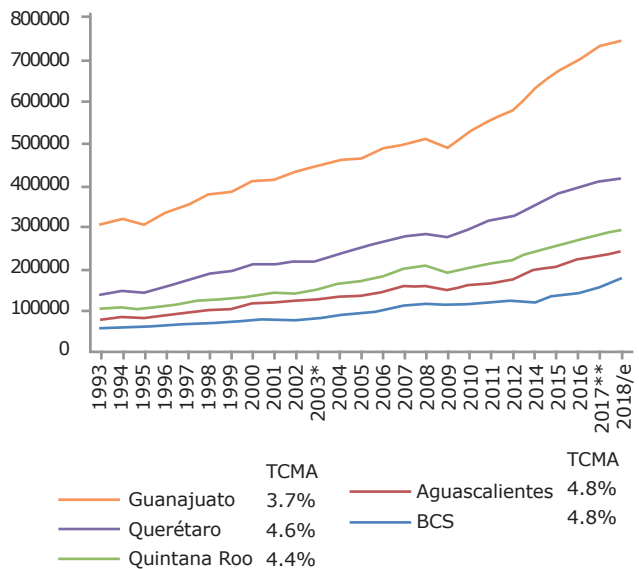
Trayectorias del crecimiento de las entidades federativas

Las trayectorias de crecimiento de las economías estatales del país, entre 1993 y 2018, reflejan las disparidades en la dotación y el aprovechamiento de los recursos productivos, además de las asimetrías derivadas de las estrategias de apertura comercial y de la configuración de los mercados de trabajo, entre otros factores.

El desempeño de la tasa de crecimiento media anual (TCMA) de las economías estatales, durante ese periodo, revela que las entidades con mayor ritmo de crecimiento económico fueron Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, Aguascalientes y BCS, cuyas tasas oscilaron entre el 3.7 y el 4.8%. De estos estados destacan BCS y Aguascalientes con las tasas más altas, que les condujo a triplicar sus niveles de producción.

² A pesar de que estas cuatro economías tienen la menor dimensión en todo el territorio nacional, no representan las entidades de menor crecimiento ni mayor rezago productivo, como se verá más adelante.

Gráfico 2. Estados con mayor ritmo de crecimiento anual de su PIB real, 1993-2018 (millones de pesos a precios de 2013)



Nota: *El año 2003 fue tomado como el pivote para encadenar las series asumiendo que la tasa de crecimiento real 2002-2003 (base 1993) es correcta; **datos preliminares; /e dato estimado.

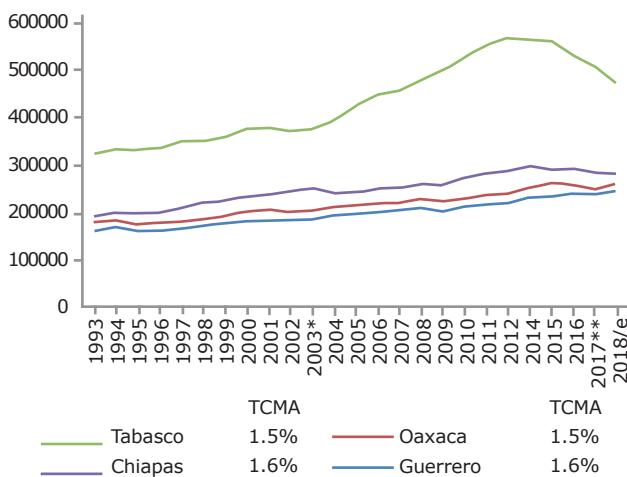
Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Los estados que registraron un menor ritmo de crecimiento durante el periodo fueron Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Guerrero, cuyas TCMA se ubican entre el 1.5 y 1.6%. En los tres estados del sur que colindan con el océano pacífico (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), se advierte un desempeño muy similar, pues se trata de entidades con bajo valor de producción y estancamiento en su dinamismo, ya que no han logrado incrementar su PIB más de la mitad del valor que tenían en 1993. Por ejemplo, Guerrero aumentó su producción en 80,624 millones de pesos reales durante 25 años, cantidad que equivale al 49.6% del PIB que tenía en 1993 (162,413 millones de pesos reales).

Como ya se mencionó, el caso de Campeche destaca por haber registrado una trayectoria atípica a lo largo del periodo (gráfico A2), registrando un ritmo de crecimiento promedio negativo (TCMA=-1.6%). Como resultado de su dependencia de la producción petrolera, la economía estatal logró crecer desde 1993

hasta alcanzar en 2004 su nivel máximo de PIB (1, 059, 561 millones de pesos constantes) y posicionarse en ese año como la segunda entidad de mayor fuerza productiva en el país, solo por detrás de la CDMX. A partir de ese año se dio un declive constante que le hizo perder en 2018 casi la mitad de su producción llegando al punto mínimo de toda la serie (533,566 millones de pesos constantes). El caso de Tabasco, al igual que el de Campeche, tiene un desempeño excepcional debido también al predominio de los hidrocarburos en su economía (gráfico 3)³.

Gráfico 3. Estados con menor ritmo de crecimiento anual de su PIB real, 1993-2018 (millones de pesos a precios de 2013)



Nota: *El año 2003 fue tomado como el pivote para encadenar las series asumiendo que la tasa de crecimiento real 2002-2003 (base 1993) es correcta; **datos preliminares; /e dato estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Desempeño económico por regiones

Con la agrupación de las entidades federativas, según la clasificación de Bassols (1971), se aprecian algunas particularidades regionales (gráfico 4). Entre ellas se observa que las regiones del Sur, Este y Península mantienen

³ Por estas razones, los dos estados suelen ser apartados de los estudios del desarrollo regional en México, debido a que su consideración altera el comportamiento promedio tanto de la región en la que se incluyen como del conjunto del país. Ver, por ejemplo, las diferencias en las medias calculadas con y sin Campeche en los gráficos 4, 6 y 8.

ritmos de crecimiento por debajo de la media nacional, a diferencia de todas las regiones del centro y norte del país. Este hecho habitualmente referido en la literatura como la desigualdad entre el norte y el sur (BANXICO, 2014; CEPAL, 2016; Colegio de México [COLMEX], 2018), parece no tener alteración alguna conforme pasa el tiempo.

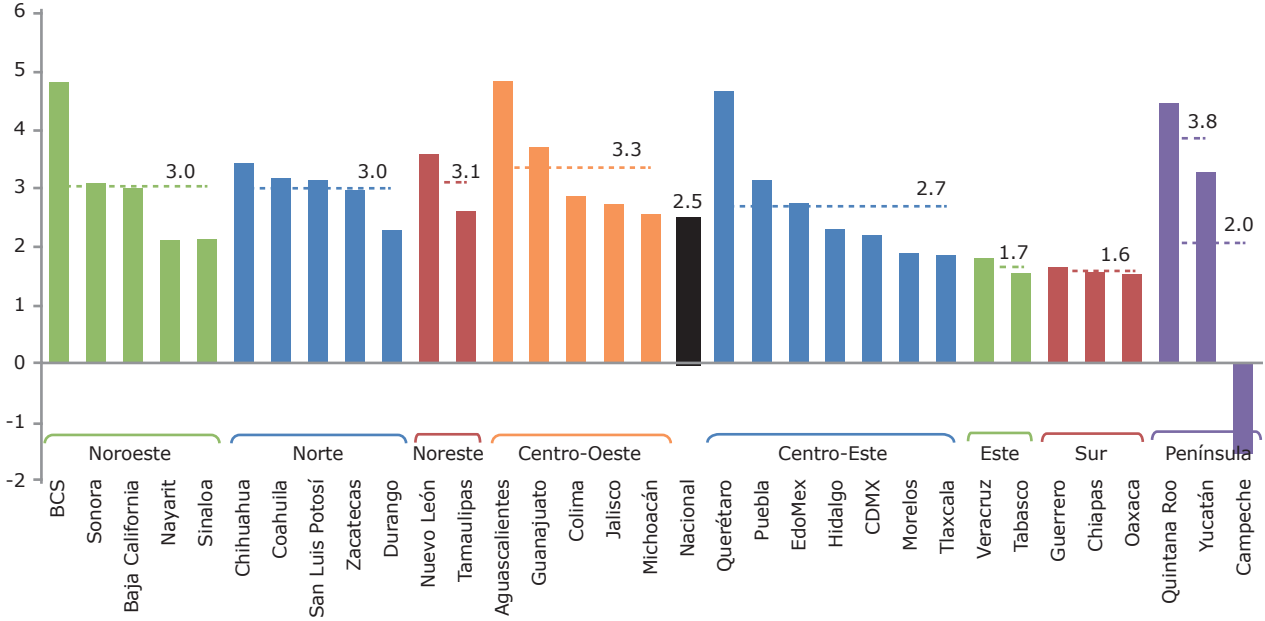
Sin embargo, en lo individual sí sobresalen casos como el de Quintana Roo y Yucatán, que gracias al turismo han logrado mantener un ritmo de crecimiento muy por encima de la media nacional. De hecho, al excluir a Campeche de la región Península, la TCMA de los dos estados (3.8%) es la más alta de todas las tasas regionales.

Prácticamente, todas las regiones del norte y del centro del país mantienen ritmos de crecimiento anual ligeramente superiores o cercanos al 3%. En estas regiones se encuentran estados con una vocación industrial y de maquila, orientados al mercado externo, pero también entidades con una tradición emprendedora que han innovado procesos productivos y han abierto nuevos mercados.

En términos generales, las cinco regiones del centro y norte, aunque con diferencias al interior, han logrado un desempeño económico notable, por lo cual las principales causas que mantienen en aumento las desigualdades económicas regionales tendrían que encontrarse en el estancamiento de las regiones del sur, en particular en la compuesta por Guerrero, Chiapas y Oaxaca.

Como muestra de ese estancamiento se tiene la TCMA de la región Sur (1.6%), que registra una tasa muy por debajo de la media nacional (2.5%) y que representa la mitad del crecimiento medio anual del PIB real de la región Centro-Oeste (3.3%). El rezago económico y social de los tres estados del Sur ha sido ampliamente documentado (CEPAL, 2016; COLMEX, 2018), y su persistencia ha impedido el cierre en las brechas productivas y salariales con respecto a las economías de mayor dimensión (como CDMX o EdoMex) y a las de mayor dinamismo (como Aguascalientes o Guanajuato).

Gráfico 4. Crecimiento medio anual del PIB real, 1993-2018 (tasa media de crecimiento anual)



Nota: *Promedio regional sin Campeche

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

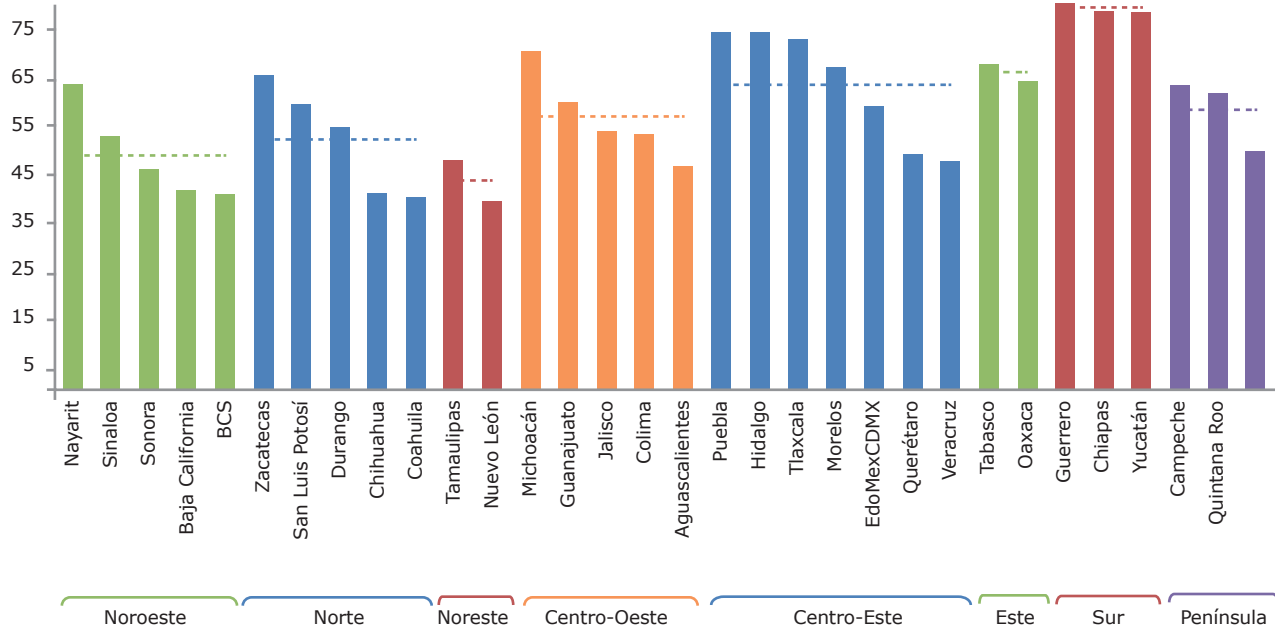
Entre los factores que condicionan el estancamiento económico de la región Sur vale la pena destacar el predominio de la actividad económica informal, que de acuerdo con las tasas de informalidad laboral (TIL1) contenidas en el gráfico 5, registra los niveles de informalidad más altos del territorio nacional (TIL1=79%). Prácticamente 8 de cada 10 personas ocupadas en esta región se emplea en la informalidad, esto contrasta drásticamente con la región Noreste, en donde es casi la mitad.

Cabe recordar que la informalidad representa un conjunto de prácticas de baja productividad, bajas remuneraciones, que supone un puerto de entrada para jóvenes de escasa escolaridad y experiencia y un refugio para personas que buscan obtener ingresos de subsistencia, con modelos de negocio no sostenibles y habitualmente desconectados de los circuitos financieros y de inversión. Por estas razones, los elevados niveles y la persistencia de la informalidad en los estados más rezagados del país, constituyen un obstáculo para la reducción de las brechas regionales de ingreso y producción.

Las entidades en donde se tiene una mayor presencia de la industria, de grandes empresas y fuertes inversiones, y donde los encadenamientos productivos son más sólidos, orientados a la exportación y vinculados a los sectores modernos de innovación tecnológica suelen tener un dinamismo económico superior y, por tanto, la informalidad laboral es menor. Este puede ser el caso de las economías más consolidadas del país, como CDMX y Nuevo León o las que han mostrado un mayor empuje en los últimos años como Querétaro y Aguascalientes.

Las tesis que vinculan el estancamiento económico con la informalidad a nivel nacional han sido desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2012) y Jaime Ros (2015), quienes plantean que la informalidad es una de las principales causas de la baja productividad que frena el crecimiento. Como se verá más adelante, también es causa de las asimetrías salariales entre las entidades federativas.

Gráfico 5. Tasa de informalidad laboral (TIL1) promedio por región, 2005-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Divergencias en los niveles de PIB per cápita y diferencias de productividad

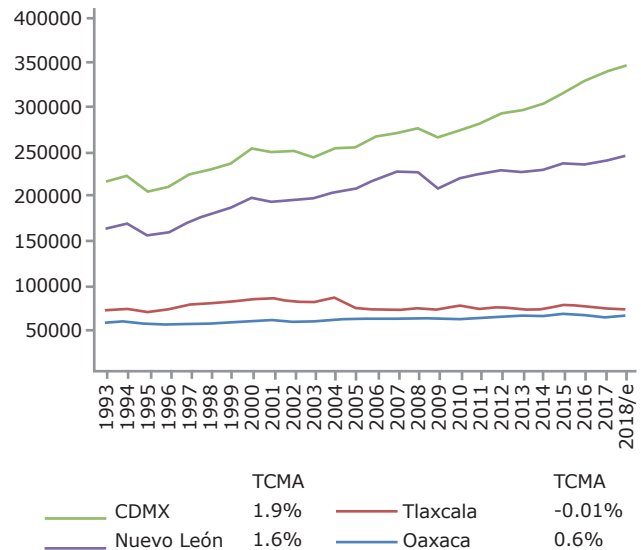
Divergencias en el PIB per cápita

Las trayectorias de los niveles de PIB per cápita de las entidades federativas, ayuda a observar con mayor claridad la divergencia económica que se ha consolidado en el país. En el gráfico 6 se aprecia que la CDMX sigue siendo la entidad con la mejor posición y ha incrementado su PIB per cápita en 131,715 pesos constantes de 2013, de 1993 a 2018, lo cual equivale a crecer a una TCMA del 1.9%. En el extremo opuesto se encuentra Oaxaca que creció a una tasa del 0.6%, por tanto, su PIB per cápita apenas aumentó en 8,119 pesos constantes a lo largo del periodo. Estas trayectorias advierten que las brechas en la distribución regional del ingreso claramente se han abierto.

Al considerar la clasificación regional y la TCMA del PIB per cápita para todo el periodo (gráfico A3), se observa un contraste fuerte entre las tres regiones del sur y el resto de las regiones, en particular las del Norte y Centro-

Oeste que son las que han logrado los mayores ascensos. Nuevamente, se aprecia que la región Sur ha mantenido un ritmo de crecimiento medio prácticamente nulo (0.3%).

Gráfico 6. Estados con mayor y menor nivel de PIB real per cápita, 1993-2018

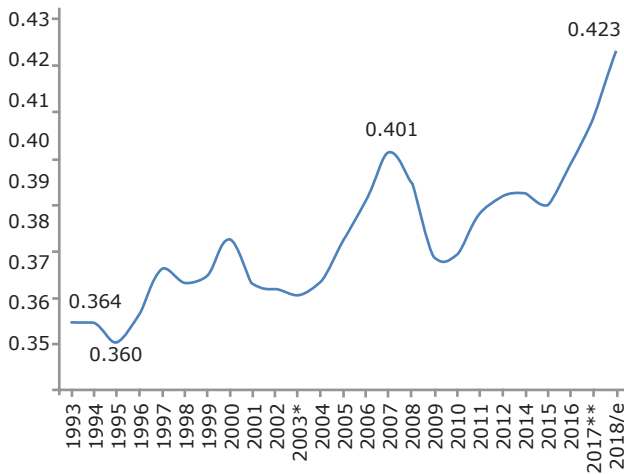


Nota: /e dato estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Las disparidades entre las regiones más prósperas y las de mayor rezago se confirman con la estimación de la divergencia (convergencia sigma⁴) del PIB per cápita entre las entidades federativas que se expone en el gráfico 7. La evolución de la dispersión del PIB per cápita entre los estados da cuenta del incremento en la divergencia a lo largo de todo el periodo, acentuando drásticamente la desigualdad a partir de 2016. Tanto las crisis de 1995 y de 2009, como la recesión ocurrida en 2001, representan los momentos de convergencia; lo que se explica por la pérdida relativa en los niveles de producción per cápita de los estados de mejor posición económica. Sustrayendo estos momentos, la convergencia regional no ha sido un patrón apreciable en el transcurso de las últimas tres décadas. Más bien, la divergencia ha sido la norma.

Gráfico 7. Divergencia del PIB per cápita entre entidades federativas (convergencia sigma)



Nota: *El año 2003 fue tomado como el pivote para encadenar las series asumiendo que la tasa de crecimiento real 2002-2003 (base 1993) es correcta; **datos preliminares; /e dato estimado.

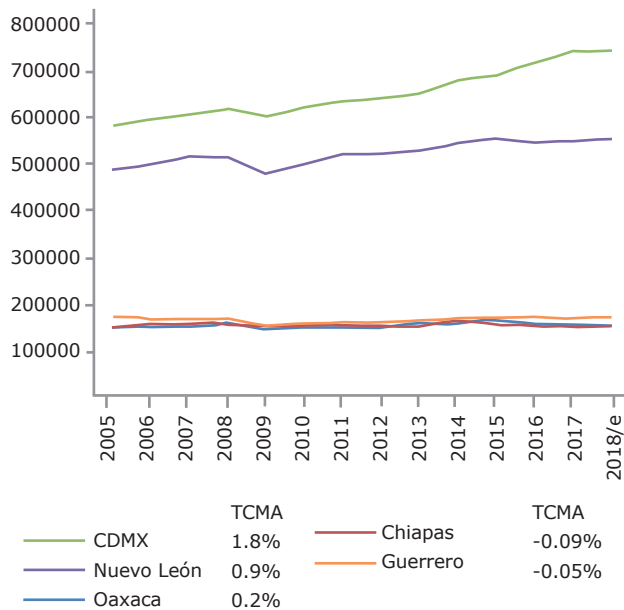
Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

⁴ En el cálculo de la convergencia sigma se considera la evolución, entre 1993 y 2018, de la desviación estándar del logaritmo natural del PIB per cápita de 30 entidades federativas, pues se excluye Campeche y Tabasco.

Diferencias de productividad

Con respecto a las diferencias en la productividad laboral de los estados, en el gráfico 8 se tienen las dos entidades (CDMX y Nuevo León) con los mayores niveles de PIB real por ocupado, cuyos ritmos de crecimiento han sido positivos (1.8 y 0.9%) a lo largo del periodo. También se muestra el estancamiento de la productividad en los tres estados de la región Sur, cuyas TCMA han sido negativas o prácticamente nulas. La brecha que se abre entre estos estados ha sido históricamente alta y sobre todo creciente. En 2018, el nivel de productividad de la CDMX llegó a ser cinco veces más grande que la productividad de Chiapas.

Gráfico 8. Estados con mayor y menor nivel de PIB real por ocupado, 1993-2018

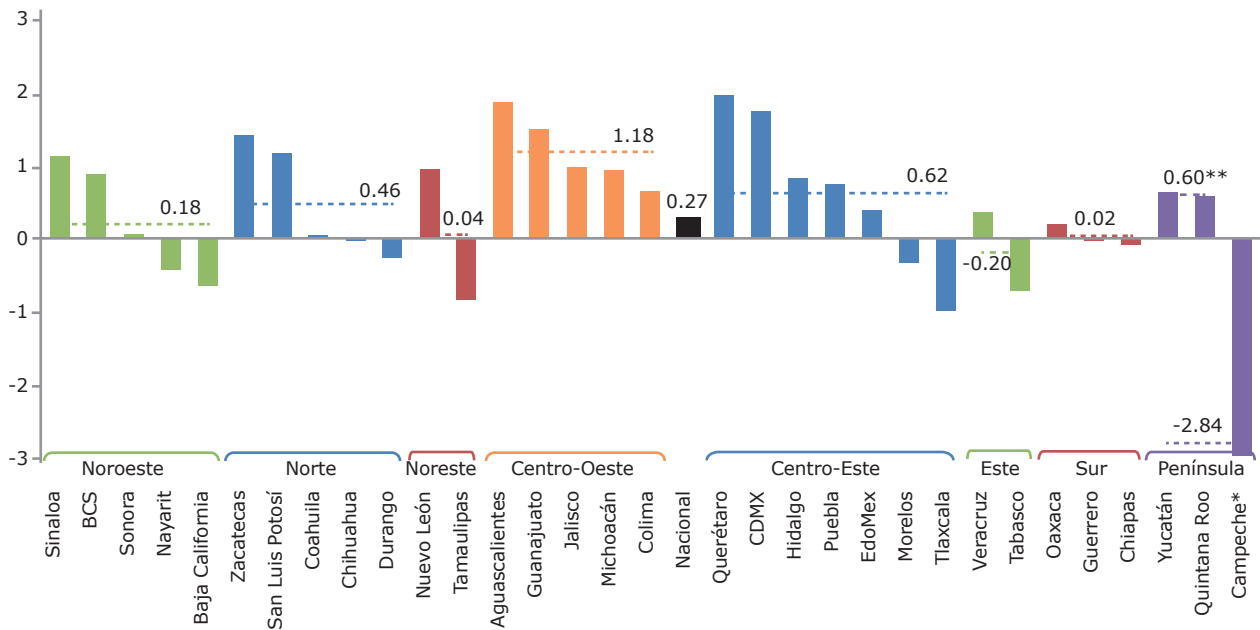


Nota: /e dato estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

A través de la regionalización aplicada a los datos del PIB estatal por ocupado (gráfico 9), se muestra que las TCMA de la productividad al interior de las regiones suelen ser irregulares. Entre la heterogeneidad de casos, se destacan dos regiones: la Centro-Oeste, encabezada por Aguascalientes y Guanajuato, que presenta el crecimiento medio anual más alto (1.18%); y la región Sur, en donde Chiapas y Guerrero

Gráfico 9. Tasa de crecimiento media anual del PIB estatal por ocupado por región, 1993-2018 (porcentajes)



Nota: *Para efectos gráficos se recortó el eje a -3%, sin embargo, el valor de Campeche es de -7 por ciento.**Promedio regional sin Campeche.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

registran tasas promedio negativas y Oaxaca apenas logra despegarse de cero (0.2%).

En el trabajo de la CEPAL (2016) se afirma que el crecimiento de la productividad en estados del norte y del centro del país, se relaciona con el desempeño positivo de las manufacturas, y que las entidades que llevan a cabo actividades primarias han tenido una menor productividad.

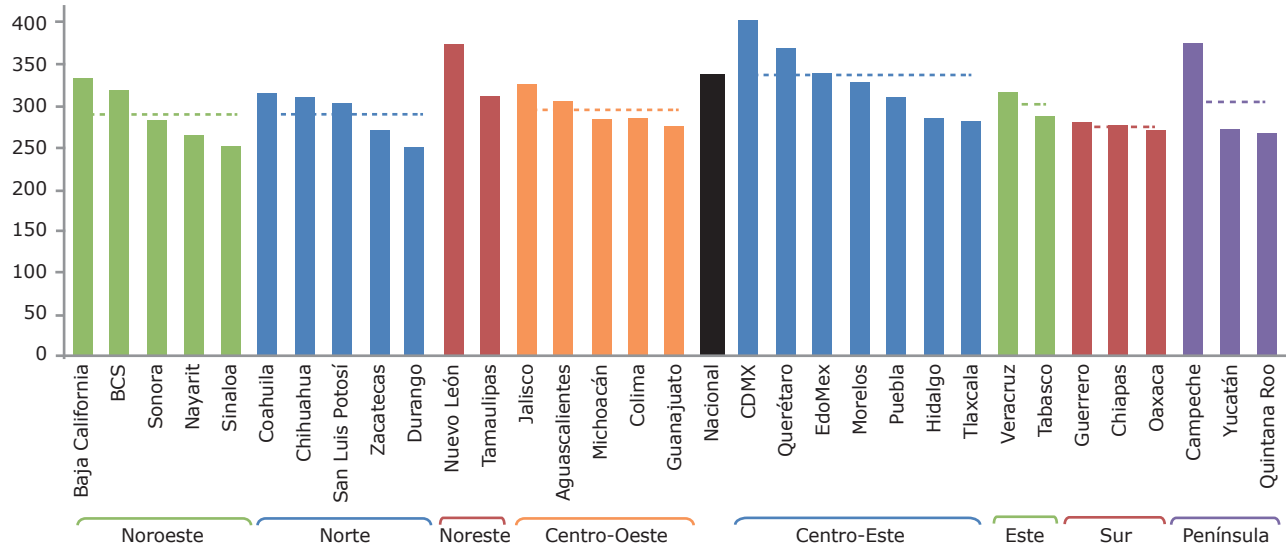
Uno de los principales factores que se señalan en la literatura especializada, como responsable de las bajas tasas de productividad es la falta de acumulación de acervos de capital (Ros, 2015). Ello implica que la extensión de actividades con reducidos esfuerzos de inversión y de tecnología mantendrán las restricciones en el crecimiento de la productividad. Sin embargo, también se reconoce que la informalidad induce grandes limitaciones en el dinamismo productivo, por lo que no es casual que las entidades federativas que registran los más altos niveles de la TIL1 coincidan con las de menores tasas de crecimiento promedio del producto por ocupado.

Según el estudio de la CEPAL (2016), en el cual se analiza el Índice de Productividad Laboral Media Total (IPLMT) y su correlación con diversas variables entre 2005-2014, se encuentra que la correlación entre el IPLMT y la pobreza e informalidad es negativa, esto indicaría que los estados que presentan altas tasas de informalidad poseen una baja productividad. Asimismo, se determina que la orientación hacia actividades exportadoras juega un rol importante, pues este tipo de actividades presentó un 84% mayor de productividad que los sectores que no mostraban esa vocación.

Asimetrías salariales

El comportamiento de los indicadores regionales de producción, PIB per cápita y productividad que se han estudiado hasta ahora, encuentran correspondencia con las asimetrías salariales observadas entre las entidades federativas.

Gráfico 10. Salarios reales diarios promedio del IMSS por región, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, (2019).

Salarios del IMSS

Con base en los salarios reportados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entre 2000 y 2018 (gráfico 10), las asimetrías salariales más marcadas se encuentran entre la región Noreste y la región Sur, que en promedio tienen salarios reales diarios de \$340.9 y de \$272.4, respectivamente, por lo cual los salarios promedio de la región Sur constituyen el 80% de los salarios obtenidos en el Noreste. Esta asimetría corresponde con las posiciones que tienen estas dos regiones en las tasas de informalidad (gráfico 5). A nivel estatal, tanto Nuevo León como la CDMX que presentan los salarios más elevados y las tasas de informalidad más bajas, contrastan con la situación de los tres estados de la región Sur.

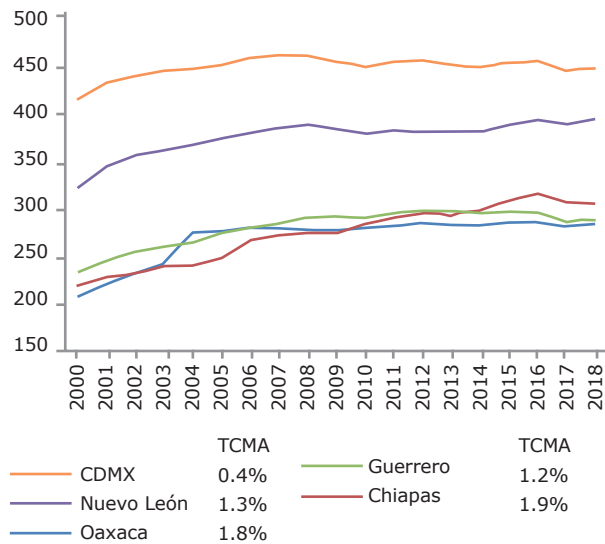
De acuerdo con Unger (2016), en 2013 los estados más competitivos mostraron una economía con mayor productividad, mayor diversificación y mayores niveles salariales, entre estos estados se encontraban Nuevo León y la CDMX, además de Querétaro, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y el EdoMex. La hipótesis que sostiene el autor es que las empresas destinan mayores recursos en la adquisición de capital humano más calificado lo que a su vez aumenta la productividad, es por esto que

los estados menos productivos compensan su rezago disminuyendo el nivel salarial, como es el caso de Oaxaca y Guerrero, pero también de Quintana Roo, Yucatán, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas y Michoacán.

Si se observan las trayectorias salariales durante los últimos 18 años (gráfico 11), se advierte la relativa estabilidad en el crecimiento de los salarios pagados en la CDMX (TCMA=0.4%) y el ritmo de crecimiento moderado de Nuevo León y de los tres estados de la región Sur cuyas tasas oscilaron entre el 1.2 y 1.9%. Las brechas salariales entre las economías estatales consolidadas y las rezagadas del sur, parecen cerrarse ligeramente. Por ejemplo, en 1993 el salario de Oaxaca significaba el 50% de los salarios de la CDMX y para 2018 esa cifra se incrementó a 63 por ciento.

Estos hallazgos coinciden con los resultados del estudio realizado por el COLMEX (2018). Según esta publicación, en 2017 las entidades con mayores salarios fueron BCS, CDMX, Nuevo León y Querétaro, por su parte, Chiapas, Oaxaca y Guerrero contaron con los salarios más bajos. Se sostiene que las diferencias salariales entre el norte y el sur son evidentes; mientras que la mediana del salario mensual para Nuevo León era de 7,371 pesos, en Chiapas era de 3,708 pesos, aproximadamente la mitad.

Gráfico 11. Estados con mayor y menor ritmo de crecimiento anual de su salario real promedio diario, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, (2019).

En el mismo sentido, en el documento elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017) se encuentra que, en 2012, la proporción de la población que ganaba menos de 1.25 dólares diarios, era del 10-15% para Oaxaca, Chiapas y Guerrero; mientras que, en la CDMX, Tamaulipas y Coahuila, esa proporción era menor del 5 por ciento.

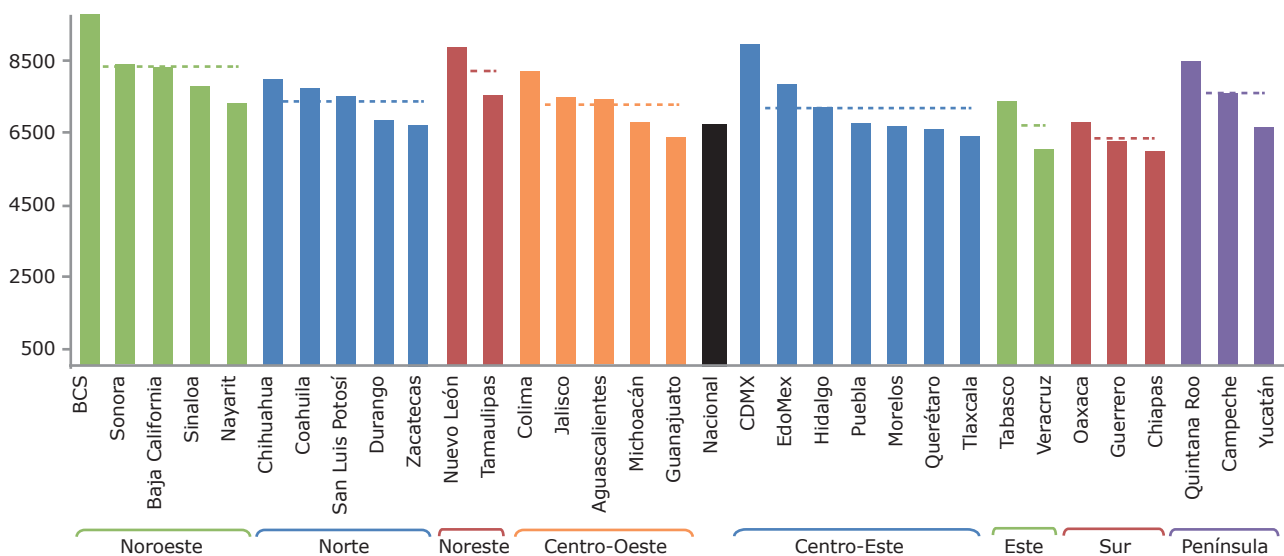
Remuneraciones de la ENOE

Con las estadísticas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), se confirman las asimetrías salariales regionales ya señaladas y, sobre todo, la relación entre la informalidad y los bajos niveles de productividad y de remuneración que se ha sostenido en este estudio.

Como se observa en el gráfico 12, las remuneraciones mensuales de la región Sur siguen siendo las de menor promedio (6,272 pesos) y las asimetrías con respecto a las regiones de mayor remuneración se mantienen. En promedio, las remuneraciones de la región Sur constituyen el 77% del nivel de remuneración de la región Noreste y el 76% de la región Noroeste.

En el orden estatal, las percepciones de la CDMX, Nuevo León y BCS son las mayores, esto contribuye de manera positiva a su promedio regional, mientras que Veracruz y Chiapas perciben los más bajos salarios. Es importante tener en cuenta que al interior de las regiones existen disparidades relevantes, como es el caso del Centro-Este, en el cual la CDMX ha tenido un salario mensual promedio de 8,894 pesos, mientras que en Tlaxcala ha sido de 6,327 pesos.

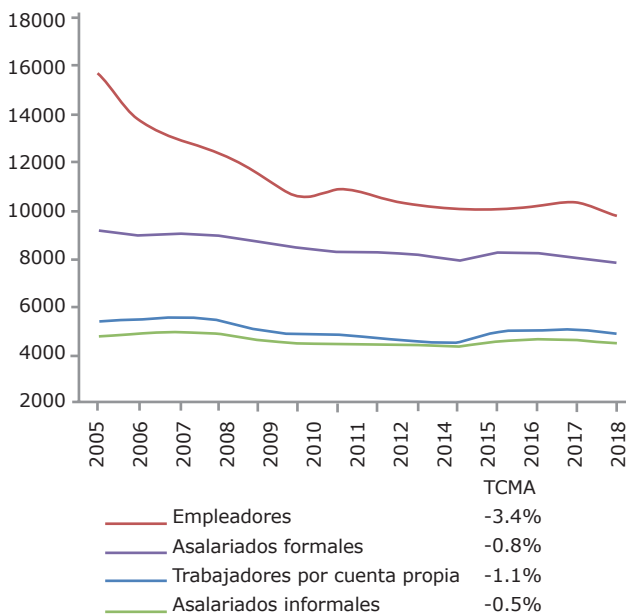
Gráfico 12. Remuneraciones reales mensuales promedio de la población ocupada por región, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI, (2019).

Finalmente, es importante exponer las remuneraciones de los segmentos de ocupación del mercado de trabajo, para mostrar las diferencias significativas que hay entre el empleo informal y el formal. El gráfico 13 contiene remuneraciones reales mensuales promedio de los empleadores, de los trabajadores asalariados formales, de los trabajadores asalariados informales y de los trabajadores por cuenta propia, estos últimos también de carácter informal.

Gráfico 13. Remuneraciones reales mensuales promedio de la población ocupada por posición en la ocupación a nivel nacional, 2005-2018 (pesos constantes 2018=100)



Fuente: Elaboración propia con datos ENOE, INEGI, (2019).

Las brechas de remuneración son muy claras. Los asalariados formales obtienen percepciones muy superiores a las recibidas por los asalariados informales y a las de los trabajadores por cuenta propia. En 2018, el ingreso de un asalariado informal representó el 57% del salario de un trabajador formal, proporción que era incluso menor en 1993 (52%). Aunque estas brechas se han reducido moderadamente, el efecto se ha generado en un entorno de deterioro general de las remuneraciones a lo largo del periodo 2005-2018. Este descenso en las remuneraciones contrasta con el ligero incremento que se observa en los salarios del IMSS.

Si en los estados de la región Sur el 80% de su ocupación se dedica al trabajo asalariado informal o al trabajo por cuenta propia, es evidente que los niveles de remuneración y de productividad sean los peor posicionados en el territorio nacional y que con ello se afecte la desigualdad económica regional. Mientras no se reduzcan las prácticas productivas y las relaciones de trabajo de carácter informal, la previsión en el futuro próximo no puede ser otra que la divergencia entre las entidades federativas.

Reflexiones finales

Como desde hace ya varias décadas, los tres estados de la región Sur han sostenido un desempeño económico muy limitado que se revela a través de los indicadores de producción, PIB per cápita, productividad, salarios y remuneraciones. Es en estas entidades federativas en donde se encuentra buena parte de las explicaciones de la consolidación de las asimetrías regionales.

Uno de los principales fenómenos que está relacionado con ese comportamiento es la elevada y persistente informalidad. Si bien la relación entre informalidad y desempeño económico no es unívoca, sino que puede establecerse en ambos sentidos —por lo que no se podría precisar la causalidad única de una variable sobre la otra—, se tienen evidencias suficientes como para sostener que la reproducción de actividades económicas y de relaciones de trabajo informales dificultan la expansión de los niveles de productividad y de remuneración. La informalidad representa, por tanto, un obstáculo para mejorar el dinamismo productivo de las entidades más rezagadas del país e inducir con ello disminuciones en la desigualdad económica de las regiones.

Por ello, una de las prioridades de política económica que se extraen de los razonamientos aquí expuestos, es la de diseñar e instrumentar estrategias articuladas que busquen formalizar tanto las relaciones de trabajo como las prácticas

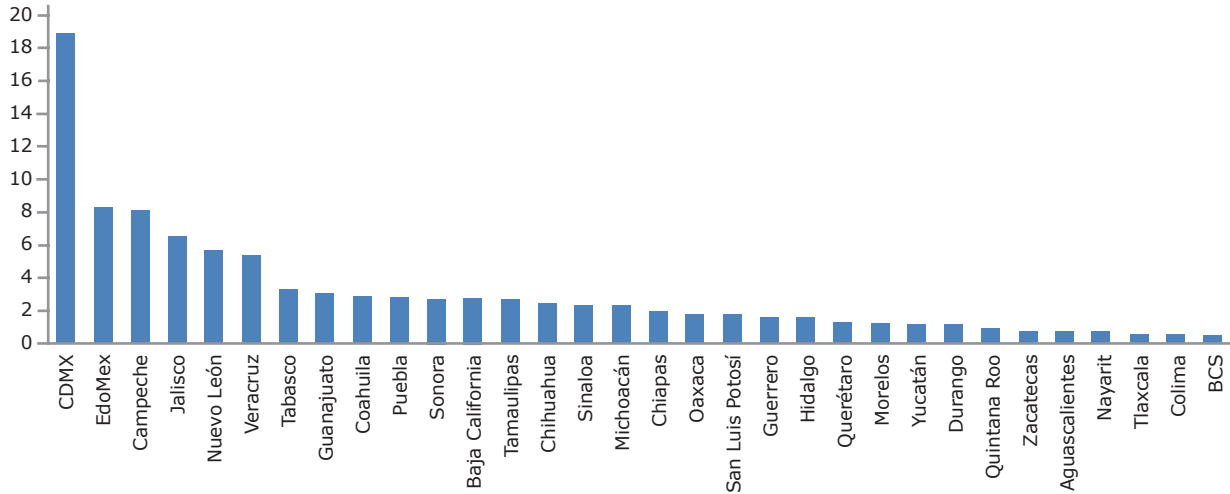
productivas. Se debe buscar la incorporación de un número más elevado de microempresas y de trabajadores a los encadenamientos productivos de mayor valor agregado, que se encuentran integrados a los circuitos de financiamiento e inversión en los cuales predominan empresas registradas en los sistemas fiscal y de seguridad social.



Anexo

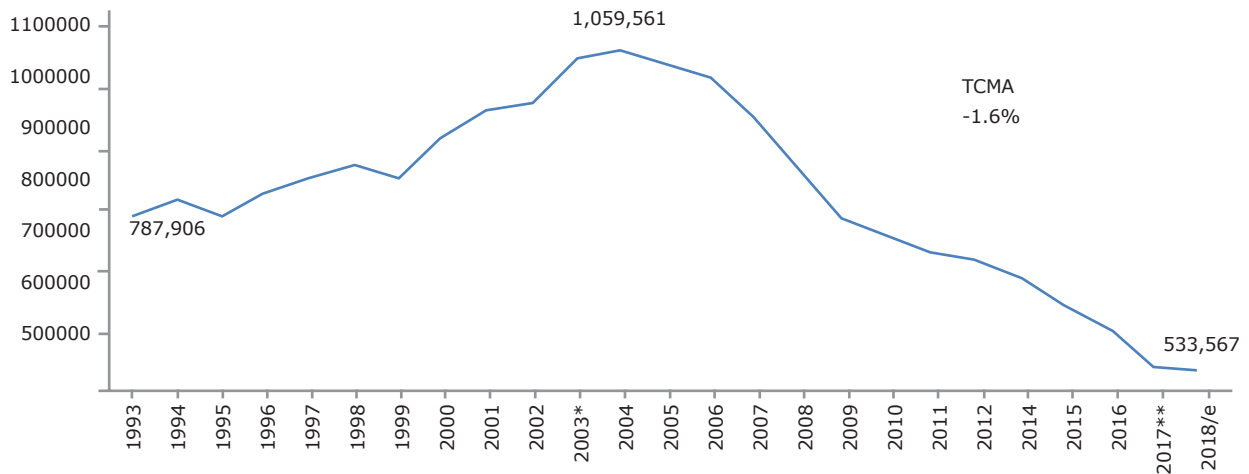
A. Gráficos

Gráfico A1. PIB real de las entidades federativas 1993 (participación porcentual de los estados en el total nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

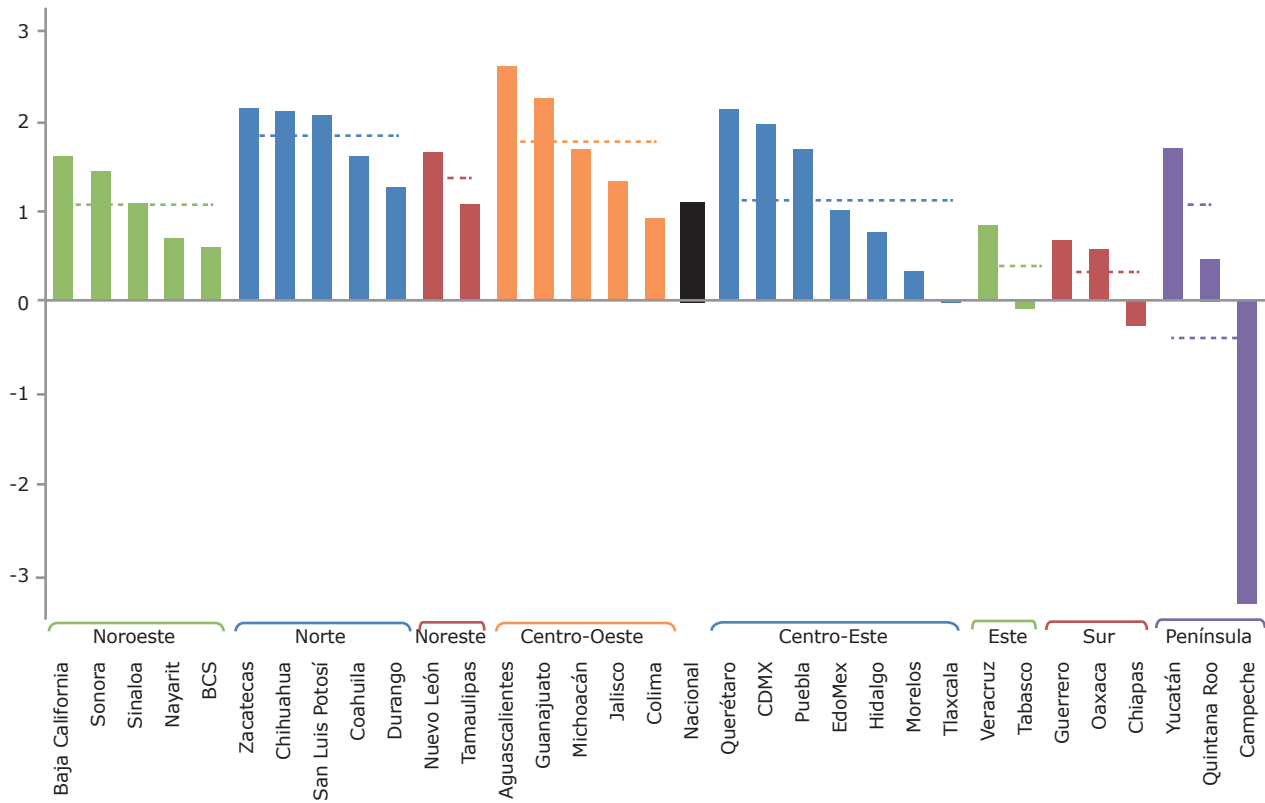
Gráfico A2. Ritmo de crecimiento anual del PIB real de Campeche, 1993-2018 (millones de pesos a precios de 2013)



Nota: * El año 2003 fue tomado como el pivote para encadenar las series asumiendo que la tasa de crecimiento real 2002-2003 (base 1993) es correcta; **datos preliminares; /e dato estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Gráfico A3. Tasa de crecimiento media anual del PIB estatal per cápita por región, 1993-2018 (porcentajes)



NOTA: *Promedio regional sin Campeche.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Referencias

- BANXICO. (2014). *Reporte sobre las Economías Regionales*. Enero-marzo 2014. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportes-sobre-las-economias-regionales/%7BE578C516-72E0-92E2-985A-E5A4FC87C74E%7D.pdf>
- Bassols, A. (1971). *Geografía, Subdesarrollo y Regionalización*. México: Editorial Nuestro Tiempo.
- BBVA. (2014). *Situación Regional Sectorial. México*. Primer Semestre 2014. Análisis Económico. Disponible en: https://ws1.grupobbva.com/KETD/fbin/mult/1401_SitRegionalMexico_1S14_tcm346-420362.pdf?ts=1882014
- CEPAL. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo séptimo periodo de sesiones de la CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Productividad y brechas estructurales en México*, Naciones Unidas.
- Chiquiar, D. (2005). Why Mexico's Regional Income Convergence Broke Down. *Journal of Development Economics*, 77: 257- 275. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387804001580>
- COLMEX. (2018). *Desigualdades en México 2018*. Ciudad de México, México: El Colegio de México, Red de estudios sobre la desigualdad, Fundación COLMEX Y BBVA Research. Disponible en: <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>
- Gómez-Zaldívar, M. (2012). Análisis de la dispersión del PIB per cápita en las regiones de la República Mexicana, 1940-2009. *EconoQuantum*, 9(2), pp. 141-149, Universidad de Guadalajara, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1250/125025375008.pdf>
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* [Base de datos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- OCDE. (2012). *Getting Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*. OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- PNUD (2016). *Diferencias regionales y locales en México. Análisis de Indicadores de Inclusión Social para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/diferencias-regionales-y-locales-en-mexico.html>
- Provencio, E., García, E. & Burgos, A. (2019). *Información regional de México* (en construcción) [Documento de Excel de uso interno del PUED]
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México: El Colegio de México.
- Unger, K. (2016). Evolución de la competitividad de las entidades federativas mexicanas en el siglo XXI. ¿Quién gana o pierde?, *El trimestre económico*, 85(355), julio-septiembre de 2017, pp. 645-679

Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional



La relación entre inversión pública y desigualdad regional: hipótesis de trabajo

En diversos trabajos de investigación se ha señalado que la caída en la inversión pública, tanto en proporción del Producto Interno Bruto (PIB) como en términos absolutos, es una de las principales razones que explican el bajo crecimiento de la economía mexicana en la última década e, incluso, desde antes. En la medida en que en ciertas regiones o entidades federativas la inversión pública tenga un mayor peso en la actividad económica, la reducción de dicha inversión tendrá un mayor efecto sobre su tasa de crecimiento. Ahora bien, hay razones tanto empíricas como teóricas para sostener que esta mayor dependencia de la inversión pública se presenta en las entidades menos desarrolladas (aquellas con menor PIB por habitante) y, por tanto, que la reducción de la inversión pública observada en las últimas décadas debió haber conducido a que el crecimiento de dichas entidades fuera menor al promedio, esto daría lugar a una creciente desigualdad en el nivel de ingreso entre entidades. Tomando como dada la distribución del ingreso al interior de las entidades, esto contribuiría a deteriorar la distribución del ingreso entre las familias a nivel nacional en la medida en la cual el ingreso de las familias en los estados de menor ingreso habría crecido menos que el promedio.

Entre las razones teóricas para postular una mayor dependencia del crecimiento de las entidades más atrasadas respecto de la

inversión pública está el hecho de que, como señala Ros (2013:75)¹, “las economías de escala debidas a indivisibilidades y discontinuidades técnicas, también son características de la provisión de infraestructura (o “capital social indirecto”), la cual —y aquí cita a Rosenstein-Rodan (1984)— “requiere una cuantía mínima alta de inversiones que serviría para, digamos, cincuenta fábricas, pero que sería demasiado costosa para una sola”. Asimismo, las entidades con menor grado de desarrollo; es decir, con un mayor porcentaje de su fuerza de trabajo en actividades de subsistencia —o de muy bajo capital por trabajador y, en consecuencia de muy baja productividad promedio— pueden enfrentar problemas de coordinación entre las inversiones que implican que la inversión privada solo será rentable si se presenta un «gran impulso» (un *big push* en la terminología en inglés de la teoría clásica del desarrollo) en el cual las inversiones en diversos sectores, algunas de ellas en infraestructura pública, se realizan simultáneamente y alcanzan un nivel mínimo crítico².

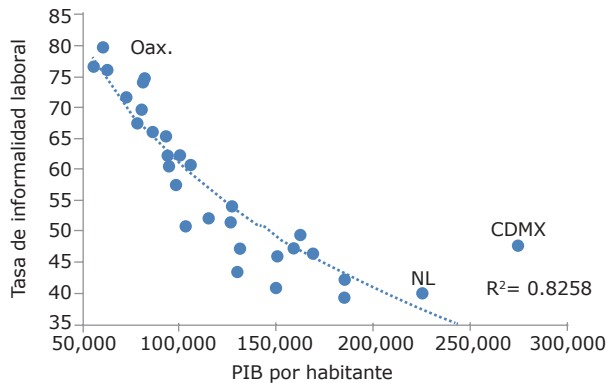
1 La idea de que la inversión pública es una precondition de la actividad (incluyendo la inversión) privada tiene una larga historia; Adam Smith (1776) postulaba que era deber del soberano:

[...]construir y mantener aquellas instituciones y obras públicas que, a pesar de ser provechosas en el más alto grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que su rendimiento no podría nunca restituir el gasto de ningún individuo o pequeño grupo de individuos, y que por tanto no cabe esperar que ningún individuo o pequeño grupo de individuos las construya o mantenga (p.681).

2 Véase el capítulo 8 de Ros (2013) para una formalización de este argumento. Los críticos de los modelos del «gran impulso» proponían que la apertura al comercio internacional permitiría superar los problemas de coordinación excepto en el caso particular de muy bajas elasticidades precio e ingreso de la demanda por exportaciones, y como es obvio, las relaciones entre regiones se asimilan al caso de libre comercio entre países. Sin embargo, como demuestra formalmente

En el caso de la economía mexicana, es fácilmente constatable la condición de un mayor peso de las actividades de subsistencia, la cual está asociada al atraso relativo del desarrollo económico de las distintas entidades. Al usar como indicador del peso de las actividades «atrasadas» el grado de informalidad laboral³ y como indicador del desarrollo de las distintas entidades el PIB por habitante, el gráfico 1 muestra una estrecha relación inversa entre el porcentaje de la población ocupada en actividades típicamente caracterizadas por un bajo nivel de capital por trabajador y un bajo nivel de productividad y el nivel de PIB por habitante.

Gráfico 1. PIB por Habitante 2008 (millones de pesos de 2013) y tasa de informalidad laboral 2008T en 30 entidades federativas⁴



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio, García y Burgos, (2019).

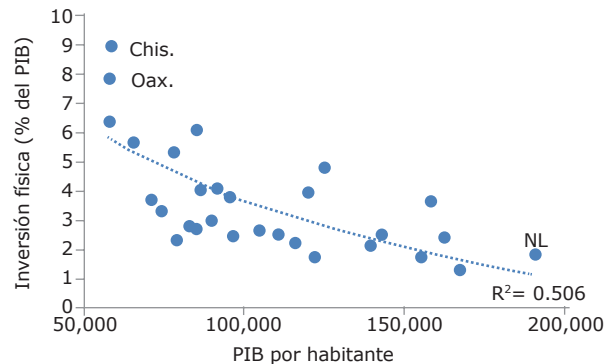
Ros (2013) la presencia de una oferta elástica de trabajo y de rendimientos crecientes a escala para los bienes no comerciables (incluida la infraestructura), basta para generar la posibilidad de trampas de desarrollo que solo pueden superarse mediante un «gran impulso» de inversión.

3 La informalidad laboral que mide la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se refiere al porcentaje de la población ocupada que: *i*) labora en unidades económicas no registradas (sector informal); *ii*) trabaja en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social; *iii*) se ocupa por cuenta propia en la agricultura de subsistencia; *iv*) son trabajadores no remunerados y *v*) son trabajadores subordinados y remunerados cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas y laboran sin la protección de la seguridad social.

4 En el gráfico, como en el resto de los ejercicios de este capítulo, se excluye a Campeche y a Tabasco, pues su inclusión distorsiona el análisis debido al peso de la renta petrolera en el PIB la cual es apropiada íntegramente por el Gobierno Federal. La actividad Minería de Petróleo en el producto de estos estados es de 85.4% y 51.1% respectivamente en 2008; el PIB por habitante, en consecuencia, no refleja su nivel de vida. Véase el anexo para una justificación cuantitativa de este proceder.

Por otra parte, y como se muestra en el gráfico 2, la inversión pública tiene un mayor peso en el PIB de las entidades más rezagadas en términos de PIB por habitante, lo que implica que, *ceteris paribus*, las variaciones en la inversión pública tendrán un mayor impacto en las variaciones del nivel de actividad estatal mientras menor sea su nivel de desarrollo medido por el PIB por habitante. Este hecho, aunado al argumento teórico el cual resalta la importancia de la inversión pública para dinamizar el crecimiento en las regiones más atrasadas, sugiere que la reducción de la inversión pública debería, en principio, verse acompañada por el ensanchamiento de la brecha entre los niveles de vida de las entidades más adelantadas y las más rezagadas.

Gráfico 2. Coeficiente de correlación de la inversión pública federal como porcentaje del PIB estatal y el nivel del PIB por habitante (millones de pesos de 2013) de 29 estados, 2001



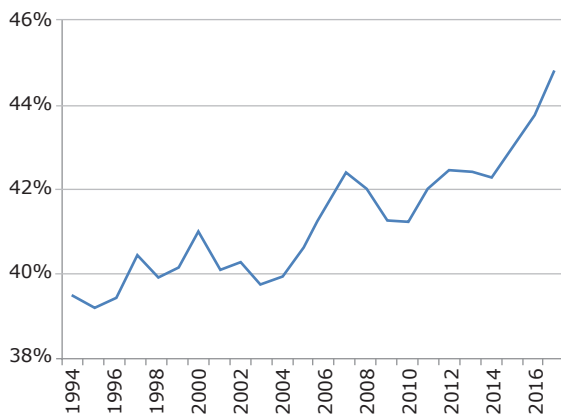
Nota: Se excluye del gráfico a la Ciudad de México (CDMX) que registra un nivel muy alto de inversión pública con relación al PIB (4.7%) para su nivel de PIB por habitante —el más alto del país— debido, probablemente, a razones políticas. Aún si se incluye a la CDMX, la relación inversa entre ambas variables sigue siendo estrecha: el coeficiente de correlación es de 0.352.

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Dispersión de los niveles de PIB por habitante

A lo largo de los últimos 25 años, el crecimiento económico ha sido modesto: entre 1994 y 2000 registró 3.3% de expansión anual, entre 2000 y el siguiente pico cíclico en 2008, el crecimiento fue de 1.9% al año y entre 2008 y 2018 alcanzó 2.1%. En términos per cápita el crecimiento fue de 1.7% anual entre 1994 y 2000 y a partir de entonces de solo 0.6%. Este bajo crecimiento se ha visto acompañado por un aumento de la dispersión del producto por habitante entre las entidades federativas.

Gráfico 3. Coeficiente de variación del PIB por habitante en 30 entidades (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Como se puede apreciar en el gráfico 3, el coeficiente de variación del PIB por habitante entre las entidades federativas, es decir, la diferencia promedio entre el PIB por habitante de cada entidad y el PIB por habitante del país se elevó ligeramente entre 1994 y 2000; se redujo, también ligeramente, durante la recesión de principio de siglo y a partir de 2005 se ha venido incrementado sistemáticamente hasta alcanzar un valor de 45% en 2017.

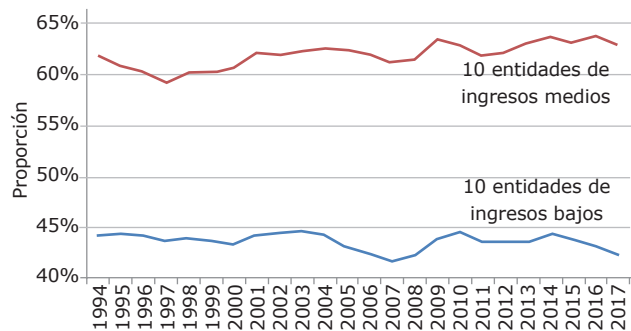
Si bien esta tendencia a una mayor heterogeneidad de los niveles de producto por habitante —un aumento en el coeficiente de variación de alrededor de 5% en un periodo de 25 años— no es despreciable, tampoco pareciera que configura, por sí misma, un panorama de polarización extrema. El problema, como

veremos a continuación, resulta en que este indicador agregado de la evolución en el tiempo de la dispersión de los ingresos per cápita, es el resultado de patrones de comportamiento de las entidades agrupadas por nivel de ingreso los cuales se contrarrestan entre sí y ocultan tendencias a la desigualdad regional preocupantes.

Convergencia y divergencia en los ingresos por habitante estatales

Si agrupamos las 30 entidades, de manera relativamente arbitraria, en tres grupos —las 10 de mayor ingreso per cápita al inicio del periodo, las 10 de ingresos intermedios y las diez de menores ingresos⁵— y examinamos la relación entre el PIB por habitante promedio de cada uno de los grupos encontramos dos tendencias contrapuestas, aunque relativamente menores, que explican el ligero incremento en la heterogeneidad regional detectado en el apartado anterior (gráfico 4).

Gráfico 4. PIB por habitante de las entidades de ingresos medios y bajos, como proporción del PIB por habitante de las entidades de ingresos altos



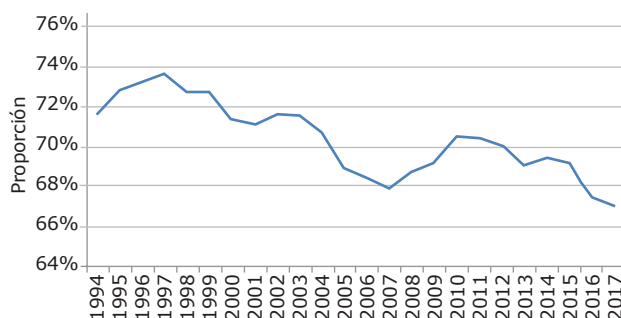
Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Por una parte, como lo muestra la curva en la parte superior del gráfico, entre mediados de

⁵ En 1994 los 10 estados con mayores ingresos fueron: CDMX, Nuevo León, Quintana Roo, Baja California Sur, Baja California, Sonora, Coahuila, Querétaro, Colima y Tamaulipas; los 10 de ingresos medios eran: Jalisco, Sinaloa, Chihuahua, Aguascalientes, Morelos, San Luis Potosí, Durango, Nayarit, Veracruz y Yucatán; y los 10 de ingresos bajos: Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Guanajuato, Puebla, Michoacán, Guerrero, Zacatecas, Oaxaca y Chiapas.

los noventa y 2017 hay una ligera tendencia a la convergencia entre las entidades de ingresos medianos en relación con el ingreso por habitante de las 10 entidades con mayores ingresos al inicio del periodo. Al contrario, el ingreso de las entidades de menor PIB por habitante, que a mediados de los noventa equivalía a 44% del ingreso de los estados más ricos, se deterioró ligeramente para representar entre 42 % de dicho ingreso al final del periodo de estudio. Resulta de mayor interés constatar que la relación entre el PIB por habitante de los estados más atrasados y el de los de ingresos medios se deterioró de manera más importante a lo largo de los últimos 25 años: el ingreso medio de las 10 entidades más pobres equivalía a 72 y 74% del de los estados de ingresos medios en la segunda mitad de los noventa y para 2017 representó solo 67 por ciento.

Gráfico 5. PIB por habitante de los 10 estados con ingresos bajos como proporción del PIB por habitante de los 10 estados de ingresos intermedios (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

En otras palabras, mientras que se ha producido una lenta convergencia en el nivel de ingreso de los estados de ingreso medio frente a los de ingreso alto, los estados más pobres se han rezagado de forma importante frente a estas entidades de ingreso medio, todo ello en un contexto de muy lento crecimiento promedio de los ingresos. En algunos casos, además, la combinación de las tendencias detectadas al agregar entidades, oculta el ensanchamiento notable de brechas individuales: la CDMX tenía

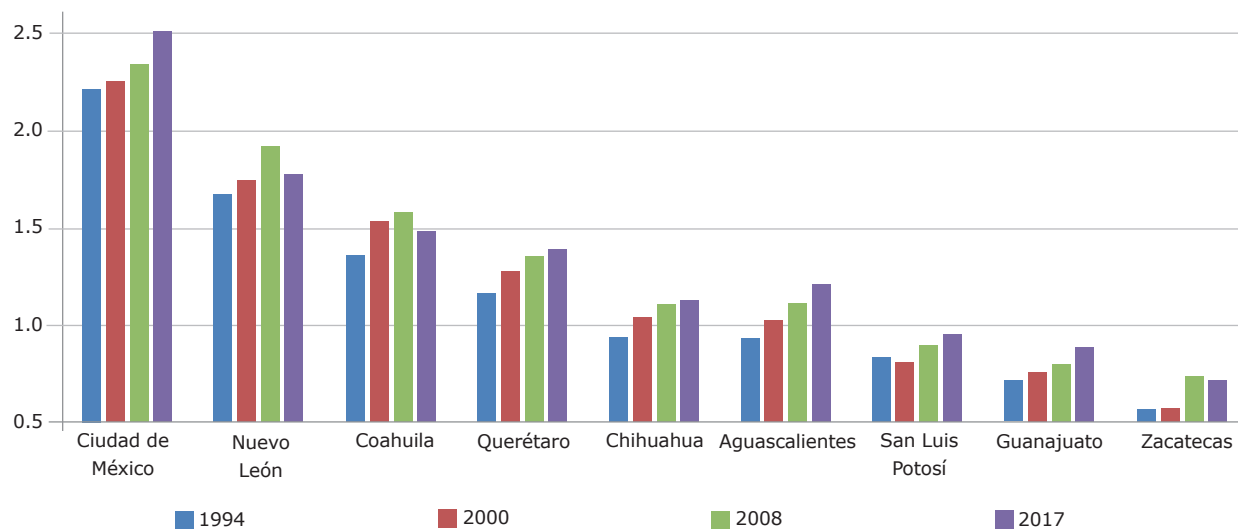
un ingreso por habitante cuatro veces superior al de Chiapas en 1994; para 2017 la relación era de 6.6 a 1.

Entidades que se rezagan y entidades que se adelantan

Los efectos del aumento en la heterogeneidad del ingreso per cápita y de la creciente divergencia entre los ingresos de los estados inicialmente más pobres frente a los de mayores ingresos y, sobre todo frente a los de ingresos medios, se aprecian mejor al revisar qué entidades mejoraron su ingreso por habitante frente al promedio y cuáles se rezagaron en los últimos 25 años.

El gráfico 6 muestra el ingreso por habitante relativo a la media nacional para las nueve entidades federativas que mejoran dicho indicador a lo largo de los últimos 25 años. De las nueve entidades que aumentaron su ingreso con relación al promedio en más de cinco puntos porcentuales, siete de ellas ya tenían un ingreso cercano o superior a la media en 1994 —algunas como Nuevo León y la CDMX eran de hecho las más ricas entonces— mientras que solo dos, Guanajuato y Zacatecas, se encontraban entre las 10 entidades de menor ingreso per cápita en 1994. Se trata, en todos los casos, de entidades ubicadas en el centro y el norte del país, en zonas con una infraestructura de transporte, comunicaciones y energía relativamente desarrollada y que, por tanto, se encontraban en una posición favorable para aprovechar las oportunidades creadas por el nuevo patrón de desarrollo el cual se desplegó luego de la crisis de la deuda y cuya culminación fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) precisamente en 1994. Entidades como Coahuila, Chihuahua, Aguascalientes, San Luis Potosí y Guanajuato vieron crecer sus ingresos muy por encima del promedio nacional con el auge de la industria automotriz; Nuevo León, con una base industrial más amplia, fue líder del auge exportador posterior a 1994, en tanto que Querétaro se ha consolidado con el desarrollo

Gráfico 6. Ingreso por habitante relativo al promedio de 30 estados en las nueve entidades con mayor crecimiento en los años 1994, 2000, 2008 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

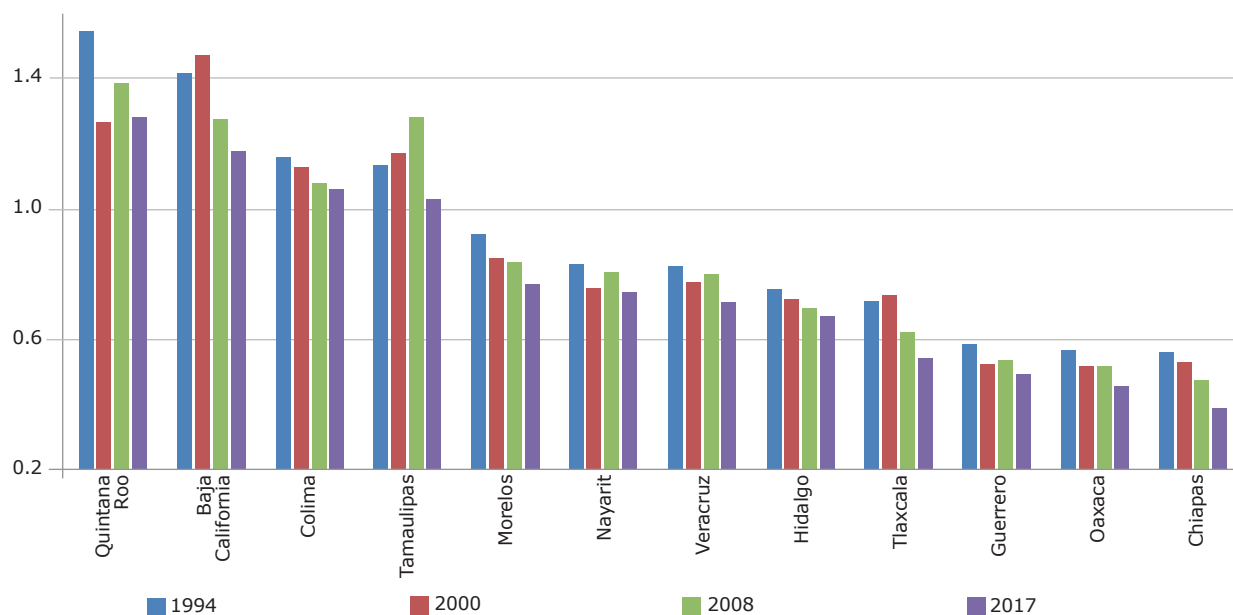
del *cluster* de la industria aeronáutica —en el que por cierto participan también algunas de las otras entidades que avanzan frente al promedio— y de otras actividades. Zacatecas, el estado más pobre dentro de este grupo, debe su expansión al crecimiento de la minería (5.5% anual), las manufacturas (crecieron al 4.5% anual) y seguramente al ingreso de remesas del exterior. La CDMX, por último, merece un comentario aparte; a pesar de que el PIB de la capital creció por debajo del PIB promedio de las 30 entidades analizadas (2.1 contra 2.7% anual respectivamente), como su población creció solo 0.2% anualmente entre 1994 y 2017 frente a 1.4% de la población nacional, el producto por habitante aumentó a una tasa de 1.9% anual en el periodo, muy por encima del promedio de 1.3% registrado en el mismo periodo por los 30 estados considerados aquí. Así, el PIB por habitante en la CDMX pasó de equivaler 2.2 veces el promedio en 1994 a 2.5 veces en 2017.

Si el PIB por habitante de estas nueve entidades de alto crecimiento, siete de las cuales eran de ingreso medio o alto ya en 1994, se expandió en promedio entre 1994 y 2017 a una tasa anual de 2%, en el otro extremo se encuentran 12 estados que, en el mismo periodo, registran un crecimiento promedio del

producto por habitante de solo 0.5% anual y que se rezagaron cinco puntos porcentuales o más frente al promedio de las 30 entidades contempladas; ocho de ellas tenían ingresos inferiores a la media nacional en 1994 y cinco se encontraban entre las 10 de menores ingresos del país en ese año.

En el gráfico 7 se presenta la evolución del producto por habitante relativo a la media de estos 12 estados. Llama la atención sin duda Quintana Roo pues ha vivido un importante auge turístico, sobre todo en los últimos seis años y en el periodo anterior a la crisis internacional de 2009 a la cual se sumó la crisis producida por el brote de gripe aviar. Aun así, este tiene un PIB por habitante superior en 28% al promedio nacional, aunque llegó a registrar más de 50% por encima del promedio. Se puede decir que la entidad ha sido víctima de su propio éxito: el PIB de Quintana Roo ha crecido al 4.4% anual desde 1994, una de las tres entidades de mayor crecimiento en el país junto con Querétaro y Aguascalientes (4.8%); sin embargo, el crecimiento de su población fue el más alto en el periodo: 3.94% anual lo que condujo a que el PIB por habitante creciera solo 0.5% cada año.

Gráfico 7. Ingreso por habitante relativo al promedio de 30 estados en las 12 entidades con mayor decrecimiento



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Baja California y Tamaulipas pierden terreno frente a la media al crecer su producto por habitante solo al 0.5 y al 0.9% respectivamente debido, probablemente, al estancamiento de las actividades manufactureras —notablemente la industria maquiladora— las cuales les habían generado un alto nivel de ingreso relativo ya para 1994. Lo destacable de la lista de entidades rezagadas en el último casi cuarto de siglo, no obstante, y el mayor síntoma de creciente desigualdad regional en el país, es el pésimo desempeño de cinco estados que agrupan el 14% de la población, las cuales se encontraban entre los más pobres al entrar en vigor el TLCAN.

Productividad del trabajo, informalidad laboral y crecimiento

Dos de los cinco estados de muy bajos ingresos en 1994 y que se rezagan más en los siguientes 23 años, Hidalgo y Tlaxcala; aunque presentan niveles altos de informalidad laboral, tenían como actividad principal una industria manufacturera importante —el 26 y 25% de

su PIB respectivamente en 2003⁶— pero su desempeño en el periodo para el que se dispone de información es decepcionante. Mientras la industria manufacturera de exportación se consolida como la palanca del crecimiento de otras entidades, en Hidalgo las manufacturas crecen solo 1% anual entre 2003 y 2017; en Tlaxcala lo hacen al 0.6% con lo que para 2017 representan únicamente 22 y 20% del PIB estatal respectivamente. Las otras tres entidades: Guerrero, Oaxaca y Chiapas, por su parte, son entidades cuyo perfil está dominado por niveles de informalidad laboral cercanos al 80%, los más altos del país.

El cuadro 1 muestra algunas características de estas cinco entidades, que si bien no cubren todo el periodo 1994-2017 debido a que no se cuenta con toda la información relevante, ilustran el proceso de empobrecimiento observado en términos relativos y en los casos de Tlaxcala y Chiapas absolutos. En 2000 el PIB por habitante de las cinco entidades representaba el 60% del promedio nacional; para 2017 la proporción

⁶ El 2003 es el primer año para el que se dispone del PIB estatal por rubro de actividad.

Cuadro 1. Características de entidades que se rezagan frente al promedio

Entidad	PIB/HAB relativo a la media 2000	PIB/HAB relativo a la media 2017	TCPA Población 2000-2017 (%)	TCPA PIB 2000-2017 (%)	TCPA PIB/HAB 2000-2017 (%)	TCPA TRAB/POB 2000-2017 (%)	TCPA PIB/TRAB 2000-2017 (%)	Informalidad Laboral 2008 (%)	Informalidad Laboral 2018 (%)
Tlaxcala	0.73	0.54	1.8	1.0	-0.8	1.1	-1.9	71.9	72.5
Hidalgo	0.72	0.67	1.6	2.2	0.6	0.7	-0.1	74.1	76.2
Chiapas	0.52	0.38	1.9	1.1	-0.8	0.1	-0.8	77.0	77.8
Guerrero	0.52	0.49	0.9	1.6	0.7	1.1	-0.3	76.3	78.7
Oaxaca	0.51	0.51	0.9	1.2	0.3	0.6	-0.3	80.0	81.2
Promedio 5 Entidades	0.60	0.51	1.4	1.4	0.0	0.7	-0.7	75.8	77.3
Promedio 30 Entidades	1	1	1.3	2.4	1.1	0.8	0.3	57.6	55.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

había bajado a 51%. En promedio, su población creció a una tasa similar a la del conjunto del país (si bien con diferencias importantes entre entidades) pero el PIB se incrementó considerablemente menos, de suerte que el PIB por habitante aumentó sustancialmente menos que el promedio nacional en cada uno de los cinco estados —en dos casos de hecho decreció— y en promedio se mantuvo constante a lo largo de 17 años.

Considerando desde el punto de vista ya no del crecimiento del producto y el de la población, sino desde la perspectiva del crecimiento del número de trabajadores en relación a la población y la variación del producto por trabajador, tenemos que el aumento de la fuerza de trabajo contribuyó al crecimiento del PIB per cápita, en promedio, casi lo mismo que en el resto del país (0.7% anual); sin embargo, mientras que el crecimiento de la productividad le agrega 0.3% al PIB per cápita cada año en el conjunto del país, en las cinco entidades consideradas, la variación de la productividad le resta 0.7% anual al PIB por habitante (11.2% en lo que va del siglo).

¿A qué obedece el decrecimiento de la productividad situada en el origen del rezago de estas entidades? En el análisis de corte transversal entre entidades, la evidencia

empírica muestra una asociación positiva entre el crecimiento del producto y el crecimiento de la producción del trabajo. Para el caso de las 30 entidades federativas que estamos examinando, la relación entre ambas variables para el periodo 2000-2017 es la siguiente:

$$(1) \quad TC \text{ PIB/TRAB} = -1.11 + 0.48 \text{ TCP} \text{ PIB} \quad R^2(\text{aj.}) = .36 \quad (t) \\ (-3.54) \quad (4.14)$$

Los argumentos teóricos para explicar esta asociación son diversos y van desde los que tienen su origen en el postulado clásico de Adam Smith en el sentido de que el tamaño del mercado constituye el principal límite a la división del trabajo y que llevaron al establecimiento de la llamada Ley de Verdoorn⁷, la cual estableció una relación empírica positiva entre crecimiento del producto y crecimiento de la productividad, hasta los que ponen el énfasis en las externalidades. En términos más generales, la presencia de una oferta elástica de trabajo (como sería el caso en las entidades con un elevado índice de informalidad laboral) y de rendimientos crecientes a escala en las actividades modernas conduciría a un mayor crecimiento de la productividad conforme mayor sea el crecimiento del producto como

⁷ Véase Verdoorn, (1949).

resultado, bajo ciertas condiciones, de una más rápida absorción de trabajo informal en el sector con economías de escala.⁸ Ahora bien, para sostener la hipótesis que explica la caída en la productividad del trabajo a causa del lento crecimiento del PIB por la vía de la menor transferencia de mano de obra de la informalidad laboral al sector formal, se requiere que las variaciones en el nivel de informalidad laboral estén vinculadas a la tasa de crecimiento del PIB de cada entidad. En la muestra de 30 entidades aquí examinadas, y para el periodo 2008-2017,⁹ este parece ser el caso, de acuerdo con la ecuación (2), donde VI es la variación (en puntos porcentuales) de la tasa de informalidad laboral entre 2008 y 2017 y TCPIB es la tasa de crecimiento anual promedio del PIB para el mismo periodo:

$$(2) \quad VI = 2.09 - 1.29 \text{ TCPIB} \quad R^2 \text{ (aj.)} = .20 \quad (t) \\ (1.72) \quad (2.86)$$

La ecuación (2) implica que la informalidad laboral se reduce más en situaciones donde es mayor la tasa de crecimiento, como resultado de una alta transferencia de mano de obra hacia los sectores y empresas no informales conforme el crecimiento es mayor. Junto con la ecuación (1), lo anterior implica, entonces, que el menor crecimiento del PIB estará asociado a una disminución del crecimiento del producto por trabajador a través de una menor absorción de la informalidad laboral en el sector moderno o no informal, lo cual precisamente señala el cuadro 1 para las cinco entidades rezagadas frente al promedio en términos de PIB por habitante: menor crecimiento del PIB (1.4% frente a 2.4% en el país), aumento de la informalidad laboral (creció 1.5 puntos frente a una reducción de 1.7 puntos en las 30 entidades) y caída de la productividad (-0.7% anual contra 0.3% para todo el país, como ya se observó).

8 En Ros (2013), se analizan formalmente las condiciones bajo las cuales esto es cierto.

9 La ecuación se estima para 2008-2017 debido a que la información sobre informalidad laboral se encuentra disponible solo a partir de 2005 y hasta 2017. Se utiliza 2008 y no 2005 como punto inicial del periodo de estimación para que la tasa de crecimiento del PIB sea la que se observa entre dos picos del ciclo económico.

Inversión pública y crecimiento

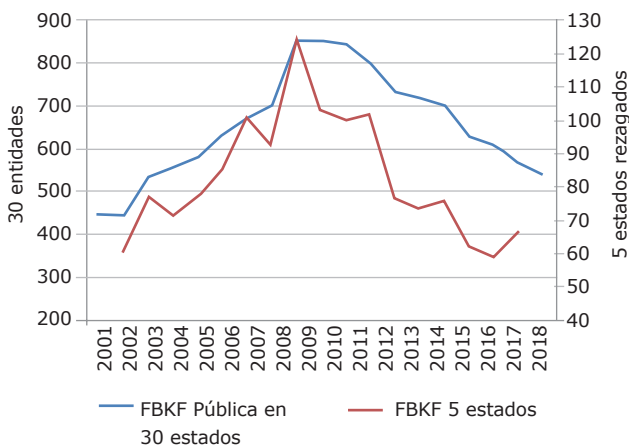
Entonces, la pregunta obligada es ¿por qué estos estados, con una alta informalidad laboral no reducida, crecen menos? En el primer apartado de este ensayo se presentaron los argumentos teóricos y la evidencia empírica que nos condujeron a plantear la hipótesis de que la caída de la inversión pública podía ser una de las causas principales de la creciente desigualdad regional por su efecto diferenciado entre estados. En esta sección se examina la evidencia al respecto.

Para comenzar, conviene revisar la evolución de la inversión pública en el pasado reciente. La inversión pública fue la variable sobre la cual recayó, en mayor medida, el ajuste fiscal durante la crisis de la deuda, de suerte que se redujo de 11 a 3.8% del PIB entre el final del auge petrolero y los años finales de la expansión posterior a la renegociación de la deuda y llegó a representar solo 3% del PIB entre 1998 y 2000 para luego recuperarse y alcanzar más de 5% como proporción del PIB hacia 2008. A partir de entonces desciende sistemáticamente hasta llegar a menos de 3% en 2018. En línea con la hipótesis planteada al inicio, tenemos que entre 1994 y 2017, periodo en el que la inversión pública se mantuvo en niveles muy bajos (y de hecho se redujo de punta a punta) se constata que entre los estados rezagados frente al promedio se encuentran los de menores ingresos, mayor informalidad laboral y en los cuales la inversión pública pesa más en la actividad económica.

En el gráfico 8 se presenta la evolución de la formación bruta de capital fijo (FBKF) en pesos constantes a partir de 2001 llevada a cabo por el sector público. Como se puede apreciar ahí, en lo que va del siglo, la inversión pública presenta dos comportamientos claramente diferenciados, en el contexto de la declinación de largo plazo mencionada en el párrafo anterior. Entre 2000 y 2008 crece a una tasa promedio de 8.5%, lo cual la lleva a elevar su participación en el PIB, para luego descender, en términos absolutos, a un ritmo de -5.5% anual. Tenemos así, dos ciclos con trayectorias opuestas de la inversión

pública para explorar la hipótesis vinculada al crecimiento diferenciado de las entidades a la evolución del esfuerzo público de formación de capital. Adicionalmente, resulta interesante notar que en el periodo de reducción sistemática de la inversión pública la ejercida en los cinco estados identificados más arriba como los que más contribuyen a la profundización de la desigualdad regional (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tlaxcala e Hidalgo) cae aún más que la inversión total: -6.7% ¹⁰ anual, esto sugiere de manera preliminar que, efectivamente, la caída de la inversión pública es responsable, al menos parcialmente, del aumento en la desigualdad regional, al coincidir las reducciones más pronunciadas en la inversión con las tasas más bajas de crecimiento del PIB.

Gráfico 8. FBKF en 30 entidades y cinco entidades rezagadas (miles de millones de pesos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Para explorar la correlación entre inversión pública y diferenciales de crecimiento del PIB entre entidades se estimaron ecuaciones de regresión simples entre las tasas de crecimiento estatales y dos variables: el coeficiente de inversión como porcentaje del PIB al inicio del periodo y la tasa de crecimiento de la inversión pública en cada entidad. Las ecuaciones se

¹⁰ El promedio simple de la reducción de la inversión en estos cinco estados es aún mayor: -7.3% anual. Cabe señalar que en el periodo 2008-2017 Hidalgo parece ser una excepción que habría que investigar en lo particular; la inversión pública ejercida en el estado cae al 7% mientras que el PIB crece al 2.7% , dos décimas de punto por encima del promedio simple de las 30 entidades analizadas.

estimaron para cada variable por separado y en conjunto, y para todo el periodo 2000-2017; lo mismo que para los dos ciclos económicos completos, 2000-2008 y 2008-2017 con la finalidad de detectar diferencias entre dos periodos en los cuales la inversión registra trayectorias radicalmente opuestas. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

Al inicio de este ensayo se plantearon dos mecanismos por los cuales la inversión pública podía tener un efecto sobre el crecimiento diferencial entre entidades federativas; el primero refiere simplemente al peso de la inversión pública en el PIB de cada entidad. El segundo tiene que ver con la dificultad de las regiones atrasadas para crecer en ausencia de inversión en infraestructura que haga rentable la inversión privada y el desarrollo de actividades modernas que presentan rendimientos crecientes a escala y, en general, con la complementariedad entre inversión pública y privada incluso en las entidades relativamente más desarrolladas. El primer mecanismo debería conducir a que una caída en dicha inversión afectará más que proporcionalmente a los estados en los cuales la inversión pública pesa más y que, como se señaló son los más pobres. El segundo implicaría una asociación positiva entre crecimiento de la inversión pública y crecimiento del PIB al comparar entre estados.

Para el conjunto del periodo 2000-2017, el peso inicial de la inversión pública ejerce un efecto negativo y significativo sobre la tasa de crecimiento del PIB estatal (ecuaciones 1 y 3) como era de esperarse para un periodo en el que, de punta a punta, la inversión pública permanece prácticamente estancada (crece al 0.01% anual). Dada esa trayectoria, los estados en donde pesaba más la inversión pública al inicio del periodo crecieron menos por el solo hecho de que un componente relativamente más importante en su actividad económica, se estancó en términos absolutos. Para estos años, por otra parte, no se observa ninguna influencia del crecimiento de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB seguramente debido a la coexistencia de dos subperiodos claramente

Cuadro 2. Análisis de regresión. Variable dependiente: tasa de crecimiento anual del PIB, 30 entidades

Periodo		Constante	Inv. Pub/PIB año inicial§	TCPA Inversión Pública	R ² (ajustado)
2000 - 2017	1	3.41 (9.30)**	-0.23 (2.60)*		0.17
	2	2.49 (13.66)**		5.98 (1.16)	0.01
	3	3.33 (8.90)**	-0.22 (-2.50)*	4.90 (1.03)	0.17
2000 - 2008	4	3.16 (5.84)**	-0.15 (-1.14)		0.01
	5	0.55 (0.62)		0.16 (2.38)*	0.14
	6	0.90 (0.74)	-0.06 (-0.43)	0.15 (2.05)*	0.11
2008 - 2017	7	3.73 (10.54)**	-0.18 (-3.79)**		0.32
	8	3.07 (5.83)**		0.07 (1.13)	0.01
	9	4.29 (8.02)**	-0.18 (-3.85)**	0.07 (1.38)	0.34

Nota: § En las regresiones para 2000-2017 y 2000-2008 el año inicial de la variable es 2001 pues es el primer año para el que se cuenta con información sobre la Inversión Pública por estados.

* Significativo al 95%

** Significativo al 99%

Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

diferenciados, uno de crecimiento y otro de decrecimiento sistemático, de suerte que las tasas para todo el periodo son cercanas a cero para la mayoría de los estados.

Al considerar los dos subperíodos se aprecia claramente la operación de ambos mecanismos. En el periodo de expansión de la inversión pública (2000-2008) la tasa de crecimiento de la misma presenta una influencia positiva y significativa sobre el crecimiento del PIB estatal (ecuaciones 5 y 6) en tanto que la participación inicial de la inversión en el PIB no resulta significativa. Por el contrario, en el periodo de caída, sistemática y generalizada entre entidades, de la inversión pública (2008-2017) prevalece el primer factor, la participación de la inversión pública en el PIB (ecuaciones 7 y 9).

Conclusiones: inversión pública y desigualdad regional

Aunque no es posible llegar a conclusiones definitivas sobre el efecto de la inversión pública en la desigualdad entre entidades federativas, el análisis presentado permite apuntar algunos hechos estilizados basados en la información parcial de la que se dispone. Repasemos primeramente los hechos. Sabemos que, en un contexto de bajo crecimiento, a partir de 1994, la dispersión del ingreso por habitante ha aumentado: el coeficiente de variación de los ingresos pasó de 39% a cerca de 45%. Esto como resultado de una ligera convergencia del PIB por habitante de las entidades de ingresos medios al de las de ingresos altos y de una ligera divergencia de las entidades más pobres frente a las más ricas. El fenómeno más notable es la divergencia entre los ingresos de las entidades más pobres y las de ingresos intermedios (la proporción se reduce de 74 a 67%). Estas

tendencias no son homogéneas y hay una cierta diversidad de experiencias entre entidades con niveles similares de ingreso. Así, entre las nueve entidades que mejoran sustancialmente con relación al promedio hay dos con ingresos medios bajos —Guanajuato y San Luis Potosí— y Zacatecas que estaba entre las más pobres en 1994. Las otras seis, sin embargo, se despegan a partir de niveles iguales a la media ya en 1994 o muy por encima de ella como la CDMX y Nuevo León. Por el contrario, entre las 12 entidades que pierden terreno solo hay cuatro que tenían ingresos superiores al promedio en 1994, mientras que dentro de las otras ocho se cuentan cinco de las entidades más pobres inicialmente.

Tenemos entonces, que en general y salvo las excepciones que se han comentado en el texto, las entidades rezagadas tienden a ser pobres y a ubicarse en el centro y el sur del país, en tanto que las que se adelantan tienden a ubicarse en el Bajío y el norte del país. ¿A qué obedece este patrón diferenciado? El periodo analizado registra dos hechos notables. El primero, que ha sido señalado y analizado ampliamente, es la consolidación del esquema de libre comercio que significó la entrada en vigor del TLCAN: las oportunidades que abrió para el desarrollo exportador manufacturero y agroalimentario y que se aprovecharon precisamente en el Bajío y en algunas entidades del norte.¹¹ Un segundo rasgo característico de este periodo no ha sido objeto de tanta atención y es el que se examina aquí: el retiro del Estado del proceso de formación de capital. La hipótesis propuesta al inicio postula que la caída de la inversión pública a largo plazo debe verse como una de las razones principales por las cuales los estados más pobres han visto restringidas sus posibilidades de crecimiento, primero por el mayor peso de la inversión pública en el PIB y segundo porque sin inversión pública se dificulta o imposibilita que estas entidades, generalmente en el centro-sur del país, consigan sumarse al desarrollo exportador o a la provisión de bienes no

comerciables modernos, cuya producción está sujeta a economías de escala y que requieren de un esfuerzo coordinado de inversión que incluye a la inversión en infraestructura pública.

Los ejercicios estadísticos presentados líneas arriba sugieren que este probablemente haya sido el caso: hay evidencia de que en los periodos en los cuales cae la inversión pública el crecimiento de las entidades con mayor coeficiente de inversión pública a PIB crece menos que el resto. Cuando la inversión pública aumenta, entre 2000 y 2008, se encuentra una asociación positiva y significativa entre crecimiento de la inversión pública y crecimiento del PIB, esto sugiere que el mecanismo descrito en efecto opera. Por último, la idea de que el lento crecimiento inhibe el crecimiento de la productividad al disminuir la absorción de mano de obra del sector informal en las actividades “no informales” (presumiblemente las que presentan economías de escala) es consistente con las correlaciones vinculadas de manera positiva y significativa estadísticamente al crecimiento del PIB estatal con el crecimiento de la productividad en cada entidad, por un lado; y al crecimiento del PIB con la variación en el grado de informalidad por otro.

Si bien la evidencia no es conclusiva, parece razonable pensar que en el tránsito a un modelo de desarrollo centrado en la apertura al comercio internacional y en un cambio en el peso relativo del Estado frente al mercado en el funcionamiento de la economía a favor de este último, se generaron dos patrones de crecimiento cuya dinámica y restricciones son distintas. Por un lado, las regiones más desarrolladas y con mayor infraestructura se adaptaron a las nuevas reglas del juego exitosamente y generaron el auge exportador de las últimas décadas. En estas entidades el crecimiento estaría vinculado, tanto a los avatares del mercado externo y la política monetaria y cambiaria, como al crecimiento de la demanda interna por bienes y servicios “modernos” cuyo ritmo ha estado ligado al esquema de política macroeconómica. Por otra parte, las regiones o entidades atrasadas parecen seguir atrapadas en una “trampa

11 No en todas, por cierto, en el gráfico 7 como Baja California y Tamaulipas participan inicialmente del buen desempeño del norte en general y del Bajío para terminar perdiendo terreno de manera notable al final del periodo.

de pobreza” clásica la cual requiere, para ser superada, de un «gran impulso» de inversiones simultáneas en diversos sectores y en infraestructura que no se ha producido debido al colapso de la inversión pública luego de la crisis de la deuda la cual incluso en la actualidad está presente. Los distintos ejercicios empíricos presentados aquí ofrecen evidencia parcial, pero consistente, para afirmar que estas situaciones son el motivo por el cual los estados más pobres no han alcanzado las tasas de crecimiento del resto del país, lo que, a su vez, ha profundizado la desigualdad regional en México.



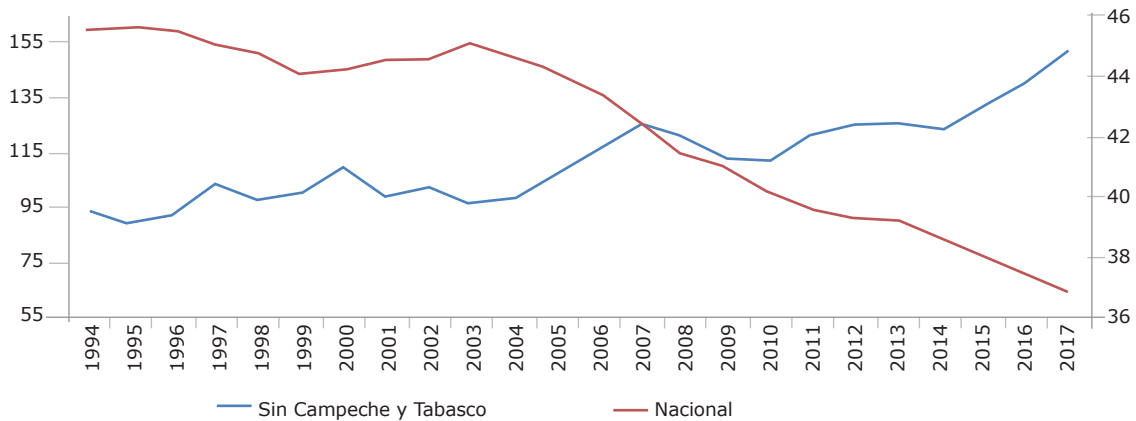
Anexo. Sobre la información estadística por entidad federativa

La información estadística en que se basa este ensayo proviene de la base de datos *Información regional de México* preparada por Enrique Provencio, Eva García y Alejandro Burgos del PUED-UNAM en su versión del 29 de marzo de 2019. A continuación, se presentan algunas observaciones sobre el tratamiento dado a algunas series en particular.

Exclusión de Tabasco y Campeche del análisis de la desigualdad regional

Campeche tenía un PIB por habitante, a mediados de los noventa, equivalente a 12 veces el promedio nacional y Tabasco superaba dicho promedio por más de 80% lo que no refleja su nivel de vida. Dado el declive de la producción petrolera nacional a partir de mediados de los años 2000, estas proporciones se redujeron considerablemente y, en consecuencia, también lo hizo la dispersión aparente de los ingresos por habitante. De incluir a las 32 entidades en el cálculo de la dispersión de los ingresos por habitante tendríamos un panorama radicalmente distinto del analizado en el texto. El gráfico A1 compara el coeficiente de variación entre entidades del PIB por habitante cuando se incluye o excluye a Tabasco y Campeche.

Gráfico A1. Coeficiente de variación del PIB por habitante a nivel nacional y sin Campeche y Tabasco (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Provencio et al., (2019).

Población Ocupada

La Población Ocupada por entidad federativa en la base de datos *Información económica de las regiones de México* proviene de la ENOE y está disponible para los años que van de 2005 a 2018; por ello, y para poder extender el análisis hacia atrás al año 2000 y así contar con información para al menos dos ciclos completos (2000-2008 y 2008-2018) se utilizó la tasa de crecimiento de la Población Ocupada la cual se obtiene de la comparación de los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 para retropolar la población ocupada por entidad reportada por la ENOE obteniendo así, el valor de la población ocupada en 2000. En 2010, año en el que se dispone de ambas mediciones, la del Censo de Población del INEGI y la de la ENOE, las diferencias en la población ocupada entre las dos fuentes, para las 30 entidades que se utilizaron, presenta una media y una

mediana de 8%. Las conclusiones que se presentan para el periodo 2000-2008 deben, por tanto, ser tomadas con cautela.

Inversión Pública

La variable de inversión por entidad federativa en la base de datos *Información económica de las regiones de México* proviene de los Informes de Gobierno que el Ejecutivo Federal presenta anualmente al Congreso y se cuenta con información para los años 2001-2017 a precios corrientes. El concepto de inversión física federal ejercida reportada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los informes de gobierno difieren en varios aspectos del concepto de FBKF concepto utilizado por el Sistema de Cuentas Nacionales. En este trabajo se tomó la distribución porcentual de la inversión física a precios corrientes de la base de datos *Información económica de las regiones de México* y se aplicó a la FBKF del sector público del Sistema de Cuentas Nacionales a precios constantes de 2013 para obtener un indicador de la Inversión Pública por entidad federativa. En los hechos se está suponiendo que las diferencias entre la inversión física reportada por la SHCP y la FBKF que registra el INEGI se distribuyen entre entidades de la misma manera que la inversión física. Los resultados derivados del uso de esta variable deben considerarse tentativos.

Referencias

- Provencio, E., García, E. & Burgos, A. (2019). Información regional de México (en construcción) [Documento de Excel de uso interno del PUED]
- Ros, J. (2013). *Rethinking Economic Development, Growth and Institutions*, Oxford University Press, UK.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1984). Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process. En G. M. Meier y D. Seers (Eds.), *Pioneers in Development* (pp. 205-225). United States of America: World Bank and Oxford University Press. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/389011468137378972/pdf/multi-page.pdf>.
- Smith, A. (1776). *An Enquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. The Cannan Edition, 1937, Random House, US.
- Verdoorn, P.J. (1949). Fattori the Regolano lo Sviluppo della Produttività del Lavoro, L'Industria, 1, 3-10 *Italian Economic Papers*, vol. II, Bologna: Il Mulino, New York and Oxford: Oxford University Press, pp. 59-68.

Desigualdad energética regional



El propósito de este capítulo es mostrar la dimensión espacial de las actividades que integran el sistema energético nacional; del mismo modo, analizar la correspondencia que guarda con la desigualdad regional del país. A partir de ello se pretende identificar objetivos e instrumentos de política del sector Energía que contribuyan a mitigar esas desigualdades y que propicien una distribución más equitativa de costos y beneficios que derivan de la transformación y el uso de los recursos energéticos.

Introducción

El sistema energético nacional tiene características estructurales relevantes, las cuales explican la lógica espacial de su funcionamiento. La primera es que la producción primaria de recursos energéticos del país depende principalmente de la explotación de fuentes no renovables de energía (91%), esencialmente de los hidrocarburos.

La segunda refiere a que la extracción de estos se lleva a cabo primordialmente en el mar. Alrededor de 80% de la producción nacional de petróleo crudo se explota en aguas someras de la Sonda de Campeche en el Golfo de México¹ y áreas circunvecinas. El restante 18% se extrae, por su parte, en campos petroleros terrestres. Por otro lado, la extracción marina de gas

*Autor principal: Ramón Carlos Torres
Agradezco a Jorge Linares Valdez su participación en la elaboración y análisis de información estadística y material gráfico.*

¹ La Sonda de Campeche es una provincia geológico-petrolera situada en la Zona Económica Exclusiva de México, hacia el norte de Campeche y Tabasco y al oeste de la península de Yucatán, con superficie aproximada de 15 mil kilómetros cuadrados (Flores, Mata & Nápoles, 2013).

natural supera también la proporción terrestre, aunque en magnitud menos drástica: 68% y 32%, respectivamente (cifras a septiembre de 2018).

La tercera característica relevante de este sistema es que más de la mitad de la producción nacional de petróleo crudo se exporta directamente desde el mar, en las cercanías del área de producción, sin valor agregado alguno. El resto del petróleo crudo y el gas extraído en los yacimientos marinos se transportan por ductos al territorio continental, donde se distribuyen a instalaciones de proceso de gas, refinerías, plantas petroquímicas y otras instalaciones, a fin de obtener combustibles y materias primas para el mercado nacional y algunos remanentes de exportación.

La cuarta característica se refiere a que las fuentes renovables participan en la producción primaria nacional de energía en una proporción muy reducida (9%), aunque de especial importancia por contribuir a satisfacer necesidades energéticas de la población en situación de pobreza o marginalidad e incidir en la generación sustentable de electricidad, sin emitir a la atmósfera contaminantes ni gases de efecto invernadero (GEI).

Las fuentes renovables son heterogéneas en escala y modalidades técnicas y económicas, además están diseminadas en el país, lo cual explica su localización diversificada en casi todo el territorio nacional (biomasa, hidráulica, geotermia, eólica y solar).

En síntesis, el enclave petrolero que tiene como eje la actividad extractiva de la Sonda de Campeche,² extendida a territorios costeros

² Véase Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura [INAPESCA], (2018).

Cuadro 1. Producción primaria de energía, 2017 (petajoules)

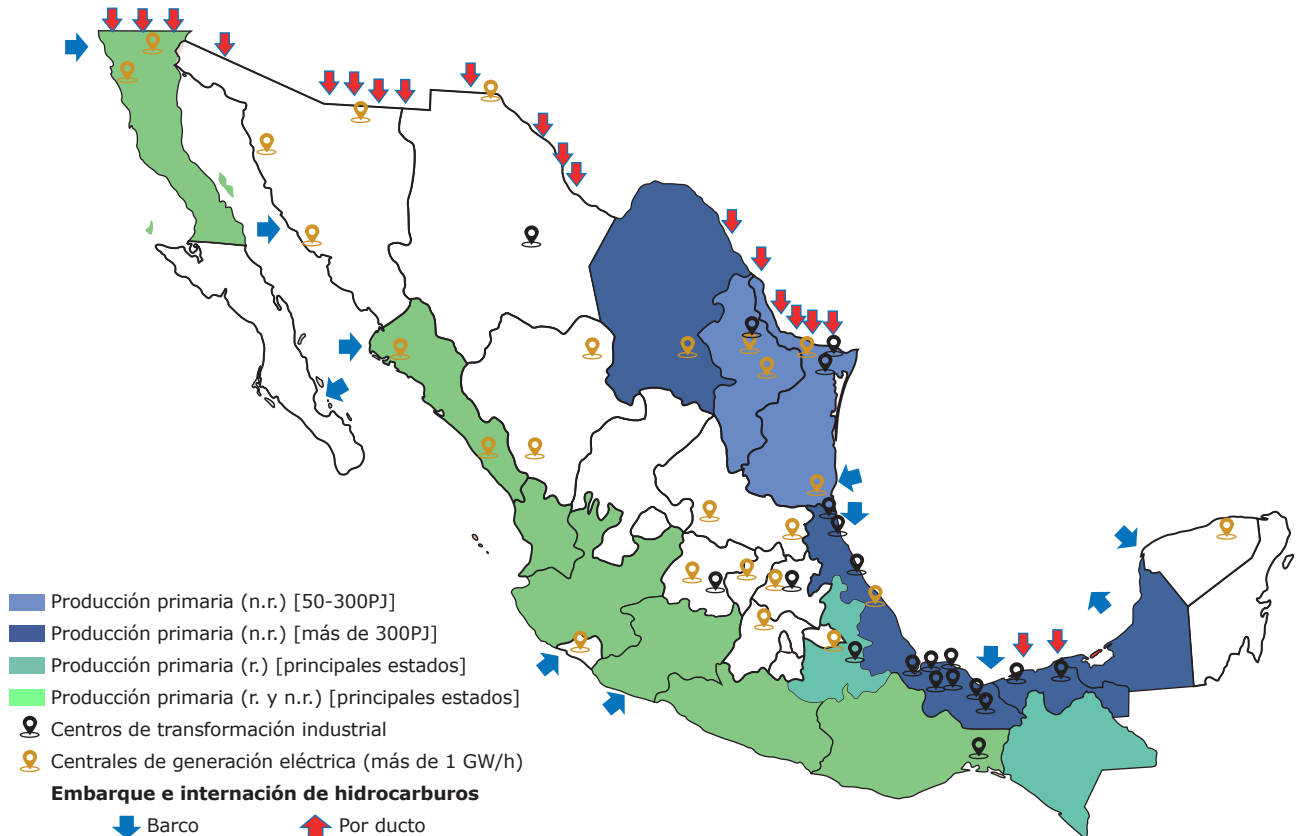
Regiones	Total	Petróleo	Gas*	Carbón	Nuclear	Leña	Bagazo**	Hidro	Geo	Solar y eólica
Nacional	7,027	4,355	1,585	308	113	250	119	115	127	53
Noroeste	113	0	0	0	0	8	2	20	79	5
Norte	369	1	6	308	0	17	22	1	0	13
Noreste	329	26	287	0	0	2	7	0	0	7
Centro-Oeste	100	0	0	0	0	19	15	27	37	2
Centro-Este	136	32	16	0	0	54	7	12	12	3
Sur	225	40	24	0	0	81	6	51	0	24
Este	2,286	1,423	638	0	113	51	59	3	0	0
Península	3,469	2,834	616	0	0	18	1	0	0	0

Nota: *Incluye condensados.

**Incluye biogás.

Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018a); SENER, (2018b); Comisión Nacional de Hidrocarburos [CNH], (2019) y Maserá, Arias, Ghilardi, Guerrero y Patiño, (2010).

Mapa 1. Oferta de energía: Producción primaria, transformación industrial primaria, generación de electricidad y comercio exterior petrolero, 2017



Nota: Excluye leña. No renovable (n.r.); renovable (r.) y Gigawatt por hora (GW/h).

Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018a); SENER, (2018b) y CNH, (2019).

del Golfo de México, explica en buena medida la lógica de localización regional del sistema energético nacional. La creación de ese enclave tuvo su origen y arraigo en varios factores, entre los que destacan el éxito de los hallazgos exploratorios emprendidos por el Estado en el decenio de 1972-1982; la interrupción y desplome de la inversión pública, en años posteriores, para continuar con el proceso de industrialización de los hidrocarburos iniciado en ese periodo; la débil respuesta de la inversión privada para participar en ese proceso transformador; y el tardío, escaso y fragmentado desarrollo relativo de las fuentes renovables de energía.

Oferta de recursos energéticos

La producción primaria de recursos energéticos fue de 7,027 petajoules (PJ) en 2017;³ el 91% de esta corresponde a fuentes de energía no renovables (petróleo, gas, carbón y nuclear) y el restante 9% a renovables. La franja de cinco entidades federativas ubicadas en las regiones⁴ Península, Este y Noreste de la República Mexicana contribuyen con la mayor parte de la producción de hidrocarburos, en lo que podría denominarse el enclave petrolero marino y terrestre del país (Campeche, Tabasco, Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas, cuadro 1).

Debe ponerse atención en que toda la producción de Campeche y parte de la de Tabasco se registran como originarias de esas entidades, aunque la extracción se realiza en

3 Salvo especificación contraria, la unidad de medida utilizada en el documento son PJ referidos al año de 2017. La selección de esa unidad obedece al propósito de homogeneizar el análisis cuantitativo de la cadena de valor de la energía. La información se refiere a ese año por ser el último disponible del Balance de Energía, publicado por la Secretaría de Energía (SENER) en noviembre de 2018.

4 Entidades incluidas en las regiones: Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Nayarit y Sinaloa; Norte: Chihuahua, Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas; Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; Centro-Oeste: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán; Centro-Este: Ciudad de México (CDMX), Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; Este: Tabasco y Veracruz; Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; y Península: Yucatán, Campeche y Quintana Roo. (Bassols, 1983).

aguas someras del Golfo de México. Se destaca además que la producción primaria del enclave petrolero se extiende a otras cuatro entidades contiguas, en las regiones Sur, Centro-Este y Norte, las cuales contribuyen con pequeños volúmenes de extracción de hidrocarburos (Chiapas, Puebla y San Luis Potosí) y del carbón mineral producido en el país (Coahuila, mapa 1).

Las entidades productoras de petróleo y gas participan de modo relevante en la transformación industrial de estos combustibles y en la generación de electricidad a base de ellos. En las regiones Península, Este y Noreste del denominado enclave petrolero, más la región Sur donde se ubican Chiapas y Oaxaca, se procesa todo el gas producido en el país, también se ubican tres de las seis refinerías del Sistema Nacional de Refinación (más una cuarta en construcción), se alojan los complejos petroquímicos y de fertilizantes más importantes, se genera más de la mitad de la electricidad de origen fósil que consume el país y se encuentra la única planta núcleo eléctrica instalada en el territorio nacional (cuadro 2 y mapa 1).

Cuadro 2. Producción bruta de energía secundaria, 2017 (petajoules)

Regiones	Refinerías*	Procesamiento de gas	Generación de electricidad
Nacional	1,656	1,447	1,185
Noroeste	0	0	180
Norte	0	0	212
Noreste	371	213	217
Centro-Oeste	339	0	131
Centro-Este	464	0	117
Sur	296	513	143
Este	187	720	155
Península	0	0	30

Nota: *Incluye coque de carbón y otros productos.

Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018a), Petróleos Mexicanos [PEMEX], (2018a) y PEMEX, (2019).

Además de la actividad extractiva e industrial localizada en esas nueve entidades, ahí se despacha y recibe la mayor parte de las exportaciones e importaciones petroleras, mediante terminales marítimas especializadas, puertos, ductos, carreteras y vías de ferrocarril.

Asimismo, es importante mencionar que el tráfico de hidrocarburos en esa zona es relevante. Se exportó desde ahí 60% de la producción nacional de petróleo crudo y se importó más de la mitad de la oferta interna bruta de combustibles fósiles.

El crecimiento de las compras foráneas de gasolinas, diésel, gas natural, gas LP y otros petrolíferos ha sido vertiginoso, en especial en el último lustro. A estas cifras habría que agregar la importación de productos petroquímicos que también muestran un elevado aumento. En conjunto, la estructura del comercio exterior petrolero medido en PJ en el año de referencia fue la siguiente:

Cuadro 3. Estructura del comercio exterior petrolero, 2017 (petajoules)

Recursos energéticos	Importación	Exportación
Total	4,417	2,975
Primarios	301	2,610
Secundarios	4,116	365

Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018a).

En las nueve entidades referidas no solo se concentra la actividad petrolera y carbonífera presente y pretérita, sino que también se localiza parte importante del potencial explotable. El 70% de las reservas probadas de hidrocarburos se encuentra en aguas someras del Golfo de México (Campeche y Tabasco) y el 30% restante en campos petroleros terrestres localizados al este y noreste del territorio nacional. La misma pauta geográfica sigue la localización de reservas probables y posibles.

La mayor parte de los recursos prospectivos convencionales y no convencionales por descubrir se encuentran también en el Golfo de México, solo que, en aguas profundas y en

formaciones geológicas de lutitas (*shale*) que se extienden a amplias superficies terrestres al Este y Noreste del país.

En contraste con las fuentes no renovables de energía, las renovables contribuyen con una fracción modesta de solo 9% del total de la producción primaria, pero diseminadas en todas las entidades federativas, con independencia del aporte que hacen algunas de ellas de combustibles de origen no renovable (cuadros 1 y 2 y mapa 1).

La dispersión regional de las energías renovables se explica por la alta participación de la leña y el carbón vegetal en los hogares rurales y semiurbanos, el aprovechamiento energético obtenido del bagazo de caña en varias zonas productoras de azúcar, y el estímulo que ofrece aprovechar los intensos vientos y la alta radiación solar que cubren amplias extensiones del territorio nacional (mapa 2).

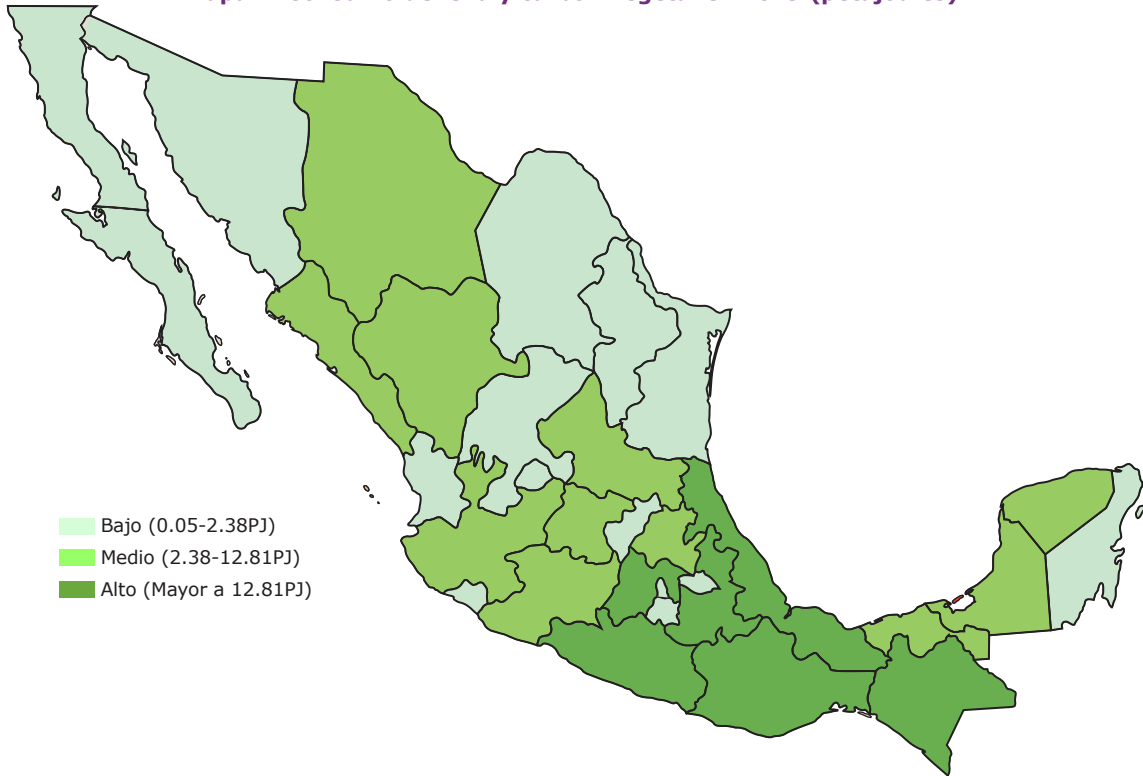
Se observa que el país se encuentra longitudinalmente dividido en dos partes. Por un lado, los estados del oriente los cuales desempeñan una intensa actividad en la explotación, industrialización y comercialización interna y externa de combustibles fósiles; por el otro, los del occidente, que producen energía de fuentes renovables (hidráulica, geotermia, eólica y solar) y complementan el abasto de sus mercados con energéticos producidos en la parte oriental del territorio nacional.

En todos los estados del país se utiliza leña y carbón; igualmente, se cuenta con centrales de generación eléctrica interconectadas al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) —excepto en la península de Baja California—, el cual cubre más del 98% de las localidades mayores a 2,500 habitantes (mapa 3).

Consumo de recursos energéticos

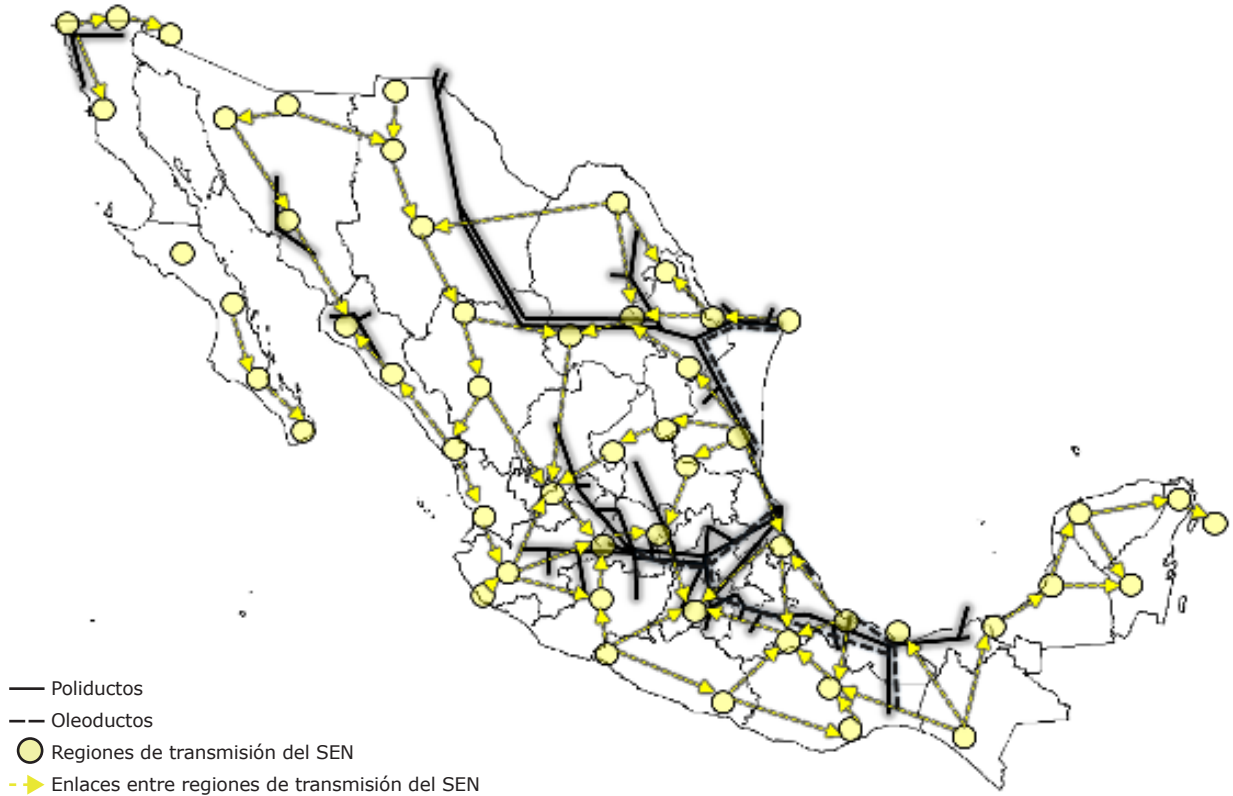
La oferta de energía integrada por producción e importaciones ascendió a 11,444 PJ en 2017. El 26% se destinó a la exportación (petróleo crudo), otro 26% al consumo interior del propio

Mapa 2. Consumo de leña y carbón vegetal en 2019 (petajoules)



Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018a) y Masera et al., (2010).

Mapa 3. Sistema nacional de ductos y de transmisión de electricidad



Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018a) y SENER, (2019b).

sector energético⁵ y el 48% restante al consumo de uso final de la economía (5,499 PJ).

La dimensión espacial del consumo final de energía en el territorio nacional es muy diferente según se trate del sector demandante y de los productos utilizados para cubrir esa demanda. En lo referente a sectores demandantes, el transporte ocupa el primer lugar (43% del total de ese consumo), las actividades de tipo industrial y agrícola el segundo (40%, incluyendo usos no energéticos) y los sectores residencial, comercial y público el tercero (17%).

Por tipo de energético, el 42% del consumo correspondió a gasolinas y diésel que se utilizan principalmente para el transporte de mercancías y personas; 17% fue electricidad, de uso generalizado en todos los sectores de la economía; 33% fueron diversos combustibles fósiles destinados a la industria y la agricultura (incluyendo usos no energéticos); y 8% a gas LP, empleado principalmente en los hogares y las pequeñas y medianas empresas.

El transporte demanda el 92% del consumo nacional de gasolinas y diésel. La distribución entre municipios, estados y regiones varía, en correspondencia con la densidad de población y de actividad económica, el nivel de ingreso de la población y la propensión al uso del transporte

individual o colectivo. Las tres regiones del norte consumen 38% del total de gasolinas y diésel, las dos del centro el 44% y las tres restantes el 18%. El consumo por habitante en las regiones norteñas fue tres veces mayor que el de la región Sur (cuadro 4).

Los precios al público de las gasolinas y el diésel han sido inferiores respecto al promedio nacional, en las regiones Norte, Noreste, Este y Península, de acuerdo con registros de 2019 hasta el mes de agosto (cuadro 4).

La actividad industrial y agrícola es el segundo consumidor de energía final (40% del total). Por tipo de energético se utiliza gas natural, electricidad y otros combustibles, en proporciones cercanas a un tercio cada uno de ellos. El suministro de gas natural se limita a las áreas que tienen acceso por ducto a la proveeduría de los Estados Unidos de América y a las plantas de proceso de gas situadas en la región Este del país. El SEN cubre los principales corredores industriales y lugares donde se ha establecido la industria básica (siderurgia, cemento, minería e industria pesada).

El tercer consumidor de energía final se integra con usos residenciales (80%), comerciales (17%) y de servicios públicos (3%). En el caso de los hogares, las necesidades energéticas se satisfacen en 29% con electricidad, un tercio con leña y carbón, otro tercio con gas LP y el restante 5% con gas natural (cuadro 5).

⁵ Geográficamente, el consumo interno del sector energético se localiza donde se realizan las actividades de extracción, transformación, transporte, comercialización y venta.

Cuadro 4. Consumo de gasolinas y diésel y desviación de precios promedio

Regiones	Consumo (2017)		Desviación del precio promedio (ene-ago 2019)		
	Total (PJ)	Por habitante (gigajoules [GJ])	Gasolina Regular	Gasolina Premium	Diésel
Nacional	2,118	16.9	-	-	-
Noroeste	292	25.0	1.0%	1.8%	0.2%
Norte	265	20.2	-1.3%	-1.5%	-0.4%
Noreste	242	26.7	-6.7%	-4.7%	-0.6%
Centro-Oeste	378	17.8	3.5%	2.6%	1.8%
Centro-Este	556	13.5	1.3%	0.2%	0.0%
Sur	104	7.8	1.1%	0.5%	0.4%
Este	172	15.7	-3.6%	-4.5%	-3.2%
Península	110	22.7	0.5%	-0.2%	-0.5%

Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2019) y la Comisión Reguladora de Energía [CRE], (2019).

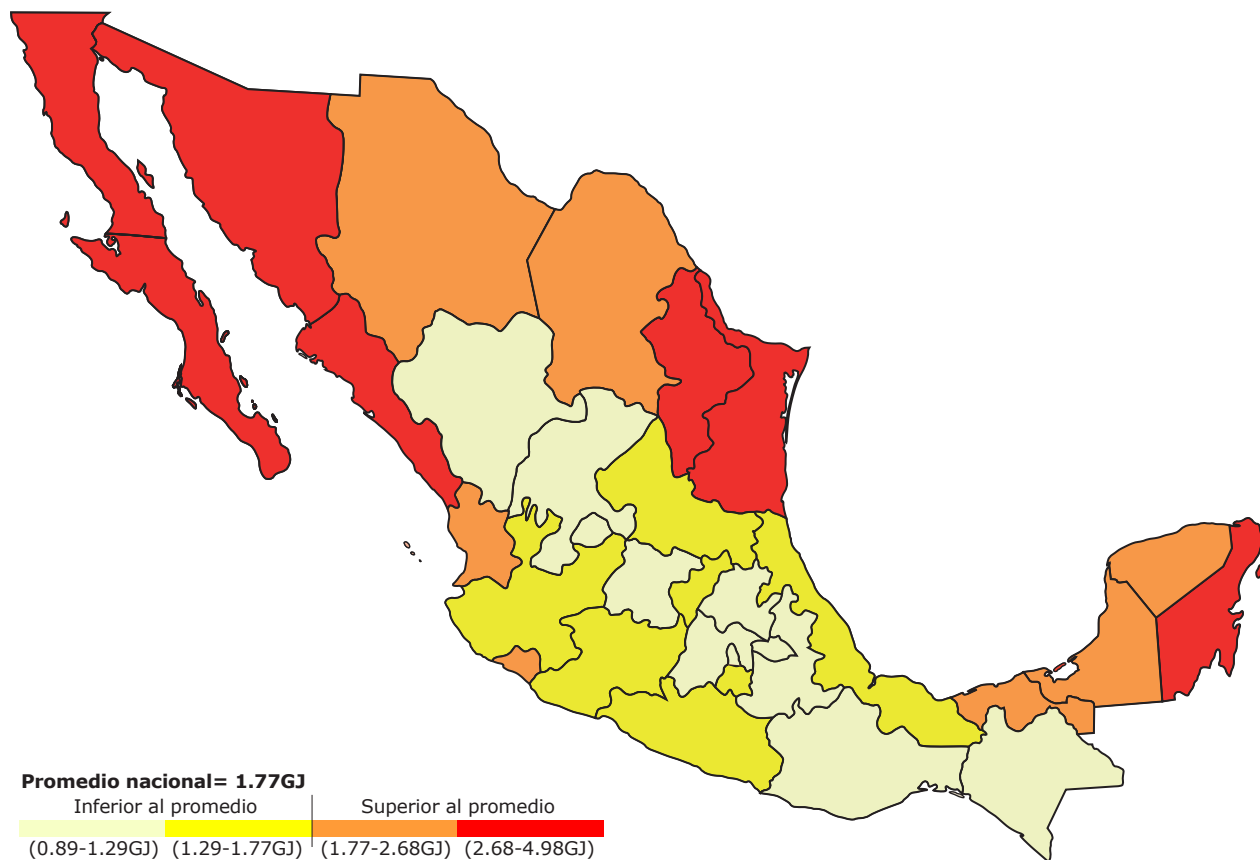
Cuadro 5. Consumo residencial de energéticos, 2017

Regiones	Consumo total (PJ)				Consumo de electricidad por habitante (GJ)
	Total	Leña*	Gas LP**	Electricidad	
Nacional	752	257	282	213	1.7
Noroeste	75	8	21	46	4.0
Norte	61	18	22	21	1.6
Noreste	40	2	11	26	2.9
Centro-Oeste	96	19	49	28	1.3
Centro-Este	232	56	133	43	1.0
Sur	119	83	20	16	1.2
Este	91	52	19	20	1.8
Península	38	19	7	13	2.7

Nota: *Incluye 7 PJ de energía solar distribuida. **Incluye 35 PJ de gas natural.

Fuente: Elaboración propia con base en SENER, (2018b); SENER, (2019); Masera et al., (2010) y Comisión Federal de Electricidad [CFE], (2019).

Mapa 4. Consumo residencial de electricidad por habitante, 2018 (gigajoules)



Fuente: Elaboración propia con base en CFE, (2019).

Los consumos de electricidad por habitante muestran diferencias significativas entre las diversas regiones del país; por ejemplo, los del Noroeste y Noreste equivalen a cuatro veces el del Centro-Este (cuadro 5). Como se puede observar, las poblaciones de escasos recursos asentadas en lugares de clima extremo tienen menor acceso a equipos de calefacción y aire acondicionado, se encuentran casos de pobreza energética⁶ (mapa 4).

Externalidades ambientales

El hecho de que la producción, transformación, distribución y consumo de energía se concentra en los combustibles fósiles ocasiona múltiples y variados impactos ambientales, los cuales afectan no solamente el ámbito espacial de los medios donde se generan (biodiversidad, aire, agua, bosques, biótica, residuos, suelos, etc.), sino que tienen amplias y complejas repercusiones en los equilibrios ecológicos al nivel local, regional y global.

Sobre el impacto que ocasionan las emisiones a la atmósfera de GEI y de contaminantes críticos, durante los procesos de combustión, evaporación y transformación industrial de los combustibles fósiles, es importante destacar que, 71% de las emisiones mexicanas de estos gases en 2015 provino de actividades de extracción, industrialización y consumo de recursos energéticos, especialmente de combustibles fósiles (incluidas las emisiones fugitivas). No se cuenta con el desglose de la información por entidades federativas, pero guardan correspondencia con la localización de las actividades donde se emiten.

Los contaminantes críticos liberados a la atmósfera, provenientes de las actividades energéticas, son muy variados, se destacan los siguientes: partículas suspendidas de 10 (PM_{10}) y 2.5 micras ($PM_{2.5}$)⁷, bióxido de azufre (SO_2),

óxidos de nitrógeno (NO_x), monóxido de carbón (CO) y compuestos orgánicos volátiles (COV).

Estas sustancias se constituyen como precursoras de diversas formas de contaminación ambiental y de afectaciones a la salud y bienestar de la población, así como al equilibrio de los ecosistemas locales y regionales. Como se mencionó anteriormente, los efectos contaminantes de las emisiones se extiendan más allá de los sitios donde se emiten.

Las instalaciones fijas altamente emisoras de contaminantes críticos (PST , SO_2 y NO_x) se ubican en sitios de actividad extractiva o transformación industrial de combustibles fósiles o donde se genera electricidad a base de esos combustibles; estos son los casos de las regiones Norte y Este, a las cuales se suman los estados de Guerrero (carboeléctrica) y Oaxaca (refinería) de la Sur y Coahuila (extracción de carbón) de la Norte (mapa 5 y cuadro 6).

La emisión de contaminantes proveniente de fuentes móviles, autotransporte principalmente, cubre el territorio nacional, en estrecha asociación al consumo de gasolinas y diésel (cuadro 4). De especial relevancia son las emisiones de NO_x , CO y COV en las regiones del Norte y Centro del territorio nacional, además del estado de Veracruz (mapa 6 y cuadro 6).

Un aspecto que se desea resaltar en este texto es el relativo agotamiento de las reservas de hidrocarburos ubicadas en áreas altamente impactadas por la actividad petrolera: aguas someras de la Sonda de Campeche y campos petroleros terrestres al Este y Noreste del país.

Los recursos prospectivos convencionales y no convencionales, en cambio, se ubican en áreas geográficas distintas, ausentes todavía del impacto ambiental que provocarían la explotación de hidrocarburos en aguas profundas y extra profundas y en formaciones terrestres de lutitas en las regiones Norte, Noreste y Centro-Este (solo hay coincidencia en la región Noreste).

6 Véase García-Ochoa y Graizbord, (2016).

7 La suma de los PM_{10} y $PM_{2.5}$ conforman las Partículas Suspendidas Totales (PST).

Mapa 5. Nivel de emisión de contaminantes críticos del sector energético. Fuentes fijas, 2016 (PST, SO₂ y NO_x)



Nota: Los niveles de emisión de contaminantes fueron determinados con base al promedio de la participación en la emisión de contaminantes por estado, respecto al total. En este mapa, un nivel de emisión bajo corresponde a una participación promedio de 0 a 2.4%; el nivel medio a una participación de 2.5 a 5.4% y el alto de 5.5 hasta 15 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT], (2019).

Cuadro 6. Emisión a la atmósfera de contaminantes críticos en el sector energía (miles de toneladas)

Regiones	Fuentes fijas*				Fuentes móviles				
	PM ₁₀	PM _{2.5}	SO ₂	NO _x	PM ₁₀	PM _{2.5}	CO	NO _x	COV
Total	66	49	1,197	265	92	83	5,226	1,338	519
Noroeste	6	5	96	42	12	11	619	167	57
Norte	10	7	216	46	17	16	633	197	63
Noreste	12	10	129	42	6	6	417	125	41
Centro-Oeste	6	5	31	11	16	15	1,065	261	111
Centro-Este	10	8	139	33	22	18	1,365	347	147
Sur	9	5	172	32	6	5	476	89	38
Este	9	7	288	36	9	8	355	94	34
Península	4	3	127	23	4	4	295	58	27.8

Nota: * Actividades incluidas: almacenamiento de combustibles, generación de electricidad, procesos de petróleo y carbón y petroquímica básica.

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT, (2019).

Mapa 6. Nivel de emisión de contaminantes críticos del sector energético. Fuentes móviles, 2016 (PST, CO, NO_x y COV)



Nota: En este mapa, un nivel de emisión bajo corresponde a una participación promedio en las emisiones totales de 0 a 2%; el nivel medio a una participación de 2.1 a 4.4% y el alto de 4.5 hasta 7.5%. La diferencia de escala respecto al mapa 5, se debe a que, a diferencia de las emisiones por fuentes fijas, las emisiones por fuentes móviles están mejor distribuidas entre los 32 estados.

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT, (2019).

Lo anterior quiere decir que, a pesar de la cercanía relativa a los sitios de explotación petrolera tradicional, es fundamental disponer de evaluaciones de factibilidad que permitan prever el impacto ambiental local y regional el cual podría desencadenar el uso de nuevas tecnologías en desarrollo. No es suficiente exigir la aplicación del estado del arte en los procedimientos productivos aplicables a formaciones de lutitas y aguas profundas, aunque pudieran ser rentables. Resulta necesario socializar la previsión de riesgos ambientales y sociales regionalizados, y para ello, la experiencia socializada del enclave petrolero en la Sonda de Campeche genera información valiosa al respecto.

Federalismo fiscal

Una proporción de los impuestos federales, derechos a la minería e ingresos petroleros que recibe la Federación, integran la Recaudación Federal Participable que se transfiere a los estados y municipios en apego a disposiciones jurídicas expresas para ese propósito. En el periodo de enero a julio de 2019 las participaciones federales ascendieron a 553,161 millones de pesos, constituidas por 13 fondos.

El fondo de mayor magnitud, denominado Fondo General de Participaciones (405,161 millones de pesos) se distribuyó teniendo en cuenta criterios que consideran variables

estatales como el crecimiento, la población y los esfuerzos y eficiencia recaudatoria; en la distribución no se consideran aspectos relacionados con la capacidad productiva de las entidades receptoras o el origen de los recursos recaudados por la federación. Los nueve estados donde se extraen hidrocarburos y carbón recibieron la cuarta parte del Fondo; Campeche recibió apenas el 1.1 por ciento.

Otro de los fondos integrantes de las participaciones, de menor cuantía relativa, es el de Extracción de Hidrocarburos, el cual ascendió a 2,663 millones de pesos en el mismo lapso de 2019, apenas 0.5% de la Recaudación Federal Participable. A ese Fondo se adicionan recursos transferidos a municipios por los que se realizan exportaciones de hidrocarburos (156 millones de pesos). Los estados petroleros que recibieron el 97% de las transferencias fueron los cinco ubicados en las regiones Noreste, Este y Península (cuadro 7).

Cuadro 7. Participación Federal Transferible por extracción de hidrocarburos y recaudación estatal de IEPS a gasolinas y diésel, enero-julio de 2019 (millones de pesos)

Regiones	Fondo de Extracción de Hidrocarburos*	IEPS Estatal a gasolinas y diésel
Nacional	2,820	15,293
Noroeste	0	1,641
Norte	8	1,646
Noreste	228	1,158
Centro-Oeste	0	2,418
Centro-Este	24	4,323
Sur	51	1,905
Este	1,087	1,540
Península	1,422	662

Nota: *Incluye 156 millones de pesos (participación a municipios que exportan hidrocarburos).

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], (2019).

Las transferencias a los estados incluyen recursos del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a gasolinas y diésel que específicamente recibe la federación a fin de transferirlos a las entidades recaudadoras.

Hasta julio de 2019 ese monto fue de 15,293 millones de pesos. Las participaciones por entidad a lo largo del territorio nacional se correlacionan con el consumo de gasolinas y diésel (cuadro 7).

Se observa que los beneficios fiscales transferidos a los estados con el criterio de consumo de energía (IEPS) son cinco veces mayores que los asociados al de producción. Esto sucede a pesar de que los estados productores de hidrocarburos participan con recursos considerables en la integración de la Recaudación Fiscal Participable y que varios de ellos registran altos niveles de pobreza y rezago. En conclusión, el federalismo fiscal en asuntos de energía privilegia más el consumo de energía que la producción.

Conclusiones

El sistema energético mexicano gravita en torno a la producción de energía del enclave petrolero situado en aguas someras de la Sonda de Campeche y en los territorios de las cinco entidades federativas del este del país (Campeche, Tabasco, Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas). Ahí se extrae el 97% de los hidrocarburos que el país produce (tres cuartas partes en el mar).

En esas entidades se procesa el gas proveniente de pozos de extracción; se refina la mitad del petróleo destinado al mercado interno; se genera por lo menos la mitad de la electricidad a base de hidrocarburos; se exporta el petróleo y se importan los petrolíferos y el gas natural que se comercializan con el exterior; y se encuentran establecidos los principales complejos petroquímicos y de fertilizantes.

Además de la contribución al abasto nacional y externo de energía, los cinco estados generan la mayor parte de los ingresos petroleros de la federación y participan de modo relevante en la creación de empleo y pago de remuneraciones al trabajo (contrario a que las actividades petroleras se distinguen por ser de alta densidad de capital, no de trabajo).

Por otro lado, también se observa que registran una alta incidencia en la emisión a la atmósfera de GEI y contaminantes críticos, asociados a la extracción y transformación de combustibles fósiles. Los indicadores aislados que existen sobre las externalidades ambientales originadas por estas actividades permiten inferir que vastas porciones territoriales y marinas se encuentran altamente impactadas.

La producción de combustibles fósiles al este y noreste del país contrasta con la producción de energía de fuentes renovables en el resto del país, como se explicó a lo largo de este texto. En los estados de la costa oeste del territorio nacional se destaca la generación hidroeléctrica tradicional y más recientemente la eólica y solar. La leña y el carbón vegetal siguen constituyendo una fuente de energía importante para poblaciones rurales, semirurales o insuficientemente interconectadas al sistema nacional de transmisión eléctrica.

Finalmente, debe decirse que el tránsito hacia fuentes de energías renovables constituye uno de los desafíos energéticos más importantes del país, quizá más acentuado de lo que sucede en los países del orbe. Los efectos de ese tránsito en la sustentabilidad y la seguridad energética son elocuentes. También es relevante pensar en una política de desarrollo regional que promueva superar el funcionamiento del sistema energético mexicano en torno al tradicional enclave petrolero nacional.



Referencias

- Bassols, A. (1983). *México, formación de regiones económicas: influencias, factores y sistemas*. México: UNAM. Disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/1442/1/ForRegEco.pdf>
- CFE. (2019). *Usuarios y consumo de electricidad por municipio (a partir de 2018)* [Base de datos]. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/usuarios-y-consumo-de-electricidad-por-municipio-a-partir-de-2018>
- CNH. (2019). *Sistema de Información de Hidrocarburos* [Base de datos]. Disponible en <https://sih.hidrocarburos.gob.mx/>
- CRE. (2019). *Precios promedio mensuales por entidad federativa de gasolinas y diésel* [Base de datos]. Disponible en <https://www.gob.mx/cre/articulos/precios-vigentes-de-gasolinas-y-diesel>
- Flores, K., Mata, C., & Nápoles, J. (2013). *Sonda de Campeche*. México: Facultad de Ingeniería, UNAM. Disponible en <https://es.slideshare.net/ivannapoles1/sonda-de-campeche>
- García-Ochoa, R., & Graizbord, B. (2016). Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala subnacional. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI(51). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-84212016000200289&lng=es&nrm=iso
- INAPESCA. (2018). *Campaña Sonda de Campeche 2017*. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. Disponible en <https://www.gob.mx/inapesca/documentos/campana-sonda-de-campeche-2017>
- Masera, O., Arias, T., Ghilardi, A., Guerrero, G., & Patiño, P. (2010). *Estudio sobre la evolución nacional del consumo de leña y carbón vegetal en México 1990-2024*. México: Centro de Investigaciones en Ecosistemas, UNAM.
- PEMEX. (2018a). *Anuario estadístico 2017*. Disponible en https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/anuario-estadistico_2017_es.pdf
- PEMEX. (2018b). *Libro Blanco. Producción de Hidrocarburos. Periodo: 2012-2018*. México: PEMEX Exploración y Producción. Disponible en https://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/29_LB_PEPProducciondeHidrocarburos.pdf
- PEMEX. (2019). *Base de datos institucional*. Disponible en <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do>
- SEMARNAT. (2019). *Documentos del inventario nacional de emisiones 2016*. Disponible en <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/documentos-del-inventario-nacional-de-emisiones>
- SENER. (2018a). *Balance nacional de energía 2017*. Ciudad de México: SENER. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414843/Balance_Nacional_de_Energ_a_2017.pdf
- SENER. (2018b). *Programa de desarrollo del sistema eléctrico nacional 2018-2032*. Ciudad de México: SENER. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

SENER. (2019). *Sistema de Información Energética* [Base de datos]. Disponible en <http://sie.energia.gob.mx/>

SHCP. (2019). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas. Participaciones a entidades federativas* [Base de datos]. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

La vulnerabilidad desigual ante el cambio climático y sus escenarios



Introducción

El objetivo de este documento es analizar las diferencias regionales de la vulnerabilidad frente al cambio climático, así como la variabilidad climática y los fenómenos hidrometeorológicos extremos. Para lograrlo, se toma como base los conceptos del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) establecidos en 2007 y retomados en México por la Ley General de Cambio Climático (2012) así como para el Atlas Nacional de Vulnerabilidad frente al Cambio Climático (ANVCC) (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC], 2018a).

En cuanto a la regionalización, si bien no hay regiones establecidas *a priori* en el marco de la política de cambio climático, se tomó la decisión de utilizar la regionalización de Bassols (2002),¹ ya que la mayor parte de los indicadores que se presentan en este estudio tienen una delimitación en el ámbito estatal. Hay que mencionar que esta regionalización coincide con procesos de articulación para temas de adaptación al cambio climático y de coordinación para el manejo de la conectividad ecosistémica,

Autores principales: María Zorrilla Ramos (Investigadora en Centro Transdisciplinario Universitario para la Sustentabilidad [CENTRUS]/ Universidad Iberoamericana) y Miguel Angel Altamirano del Carmen (Consultor independiente en variabilidad y cambio climático).

¹ Las regiones se conforman por los siguientes estados: I. Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa), II. Norte (Chihuahua, Coahuila y Durango), III. Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), IV. Centro-Norte (Zacatecas y San Luis Potosí), V. Centro-Occidente (Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Colima y Michoacán), VI. Centro (Querétaro, Estado de México, Ciudad de México [CDMX], Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla), VII. Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), VIII. Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo) y IX. Este (Veracruz y Tabasco).

como en los casos de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Península de Yucatán (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]-INECC, 2016); la hoja de ruta para la adaptación al cambio climático de la región Sur-Sureste de México (que abarca nueve estados) (Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste [FIDESUR], 2014) así como el proyecto del Corredor Biocultural Centro Occidente de México (COBIOCOM) que está en proceso de elaboración y que impactará desde la perspectiva de la adaptación basada en ecosistemas.

Conceptos clave² y fuentes de información

De acuerdo con la Ley General de Cambio Climático (con base en el IPCC) se entiende por «vulnerabilidad» el:

[...] grado en que un sistema es susceptible y no puede hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad es una función del carácter, la magnitud y la tasa de cambio y variación climáticos a los que está expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad de adaptación (2007:883).

² La base conceptual es el Glosario publicado en 2007 por el IPCC, los cuales fueron retomados en la Ley General de Cambio Climático en México. En 2014, en el Quinto informe de evaluación sobre cambio climático (IPCC, 2014), dicho órgano amplió su enfoque para ajustarlo a los conceptos de gestión de riesgo de desastre, haciendo más explícito el concepto de riesgo. En este enfoque se visibiliza que el riesgo de desastres se acumula en el tiempo y está vinculado de manera directa con el desarrollo.

La vulnerabilidad está caracterizada por la exposición, la sensibilidad y las capacidades adaptativas de cada sistema. La vulnerabilidad puede ser analizada tanto desde la perspectiva sectorial (por ejemplo, vulnerabilidad del sector hídrico, agropecuario, forestal, urbano) o desde una perspectiva territorial (por ejemplo, cuencas hidrográficas, municipios o entidades federativas). Otro aspecto clave del análisis de la vulnerabilidad es que las escalas geográficas son muy relevantes, así como los impactos del cambio climático a los cuales se es vulnerable; por ejemplo, las condiciones que hacen que un territorio sea vulnerable a la sequía no son las mismas que lo hacen vulnerable a los impactos de las tormentas tropicales, es decir, no se puede hablar de territorios vulnerables *per se*, sino que un análisis detallado tiene que considerar “vulnerables a qué”. Por ejemplo, el ANVCC presenta un análisis estructurado de vulnerabilidad con un enfoque en sectores (asentamientos humanos, producción ganadera, producción forrajera) así como en impactos (inundaciones, deslaves, estrés hídrico). Cada vez hay un mayor reconocimiento de la dificultad metodológica para encontrar índices que expliquen por sí mismos la vulnerabilidad, la tendencia es hacia la conformación de sistemas de indicadores que permitan analizar la vulnerabilidad y el proceso de adaptación al cambio climático a partir de un conjunto de señales (Naswa, Trærup, Bouroncle, Medellín, Imbach, Louman & Spensley, 2015, Agencia de Cooperación Internacional [GIZ, por sus siglas en alemán] 2014).

De acuerdo con las definiciones del IPCC, la «exposición» es “la presencia de personas; medios de subsistencia; especies o ecosistemas; funciones, servicios y recursos ambientales; infraestructura; o activos económicos, sociales o culturales en lugares y entornos que podrían verse afectados negativamente” (2014:132); mientras que la «sensibilidad» es “el grado en que un sistema se ve afectado de manera, adversa o beneficiosa, por la variabilidad o el cambio climáticos” (2007:881).

Los efectos de esta pueden ser directos o indirectos; por último, la «capacidad de

adaptación» se define como “la capacidad de los sistemas, las instituciones, los humanos y otros organismos para adaptarse ante posibles daños, aprovechar las oportunidades o afrontar las consecuencias” (IPCC, 2014: 129).

Teniendo estos conceptos como antecedente hay que señalar tres cosas relevantes: *i*) el análisis de vulnerabilidad comprende las condiciones actuales, así como las condiciones futuras a partir del uso de escenarios climáticos y socioeconómicos; *ii*) las variables y los indicadores que se usen dependen principalmente de la perspectiva territorial o sectorial del análisis y *iii*) concebir la adaptación al cambio climático como un proceso continuo que busca reducir las condiciones de vulnerabilidad y que involucra múltiples actores.

Existen otros conceptos más que se vinculan con la reducción de la vulnerabilidad, como la «resiliencia», que es:

[...] la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación (IPCC, 2014:137).

Por otro lado, la «adaptación basada en ecosistemas» se refiere a la utilización de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático (considera el manejo sostenible, la conservación y la restauración de ecosistemas) (Lhumeau & Cordero, 2012); la reducción de riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNISDR, por sus siglas en inglés], 2009). La importancia

de estos dos conceptos es porque fundamentan la necesidad de incluir indicadores que permitan conocer las condiciones de la naturaleza que pueden ser fortalezas o debilidades para la vulnerabilidad frente al cambio climático y, de manera específica, hay dos centrales: el agua y el estado de los ecosistemas.

Condiciones de vulnerabilidad actual y futura desde la perspectiva regional

Indicadores clave

En México se han realizado distintos esfuerzos para medir la vulnerabilidad tanto a peligros hidrometeorológicos como al cambio climático; destacan el Atlas Nacional de Riesgos (Centro Nacional de Prevención de Desastres [CENAPRED]); el recientemente publicado ANVCC (INECC, 2018a), el Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua [IMTA]); así como los índices municipales de vulnerabilidad al cambio climático que ha elaborado el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM (Monterroso, Fernández, Trejo, Conde, Escandón, Villers & Gay, 2014) y que fueron retomados por el INECC en 2013. Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) han trabajado también en la identificación de indicadores clave para medir tanto la vulnerabilidad como el proceso de adaptación al cambio climático (INEGI, 2019; SEMARNAT, 2019; GIZ 2014). El mensaje principal al respecto es que no hay una medición única de la vulnerabilidad y hay diferentes maneras de aproximarse a su análisis. De hecho, la medición de la vulnerabilidad es un proceso en donde están inmersos actualmente tanto organismos internacionales como distintos países (GIZ, 2014, Christiansen, Martínez & Naswa, 2018; Naswa et. al., 2015). Destaca también que en los procesos de medición de la vulnerabilidad hay una tendencia al uso de sistemas de

indicadores, más que a la generación de índices de vulnerabilidad (Christiansen et al., 2018) precisamente porque debido a la distinta naturaleza de sus componentes, así como a la diversidad de las condiciones territoriales y sociales y los distintos impactos climáticos, un solo indicador compuesto no reflejaría realmente los retos que implica evaluar las condiciones de vulnerabilidad.

El cuadro 1 presenta una síntesis de los principales retos para integrar información estatal en cada uno de los componentes de la vulnerabilidad.

Con el objetivo de presentar una aproximación a las condiciones de vulnerabilidad frente al cambio climático a escala estatal y regional, se seleccionaron indicadores que permitieran conocer aspectos centrales para la exposición, la sensibilidad y las capacidades adaptativas que sean una base que sirviera frente a distintos impactos climáticos. Los indicadores básicos seleccionados son: disponibilidad de agua per cápita (CONAGUA); porcentaje de población en condiciones de pobreza (CONEVAL) y condición del capital natural (CONABIO). La información que se coloca para cada uno de estos es del periodo 2015-2016. Consideramos que estos indicadores son una aproximación muy básica para conformar un sistema de indicadores, pero son útiles para cualquier análisis sectorial y territorial sobre la vulnerabilidad.

Estos indicadores se complementan con información sobre las respuestas institucionales frente al cambio climático a nivel estatal y regional, las cuales se reflejan básicamente en dos instrumentos: legislación específica sobre cambio climático y planes o programas estatales de cambio climático. Esta información está actualizada a mayo del 2019 y tiene que ver más con las capacidades de gestión que con un análisis de los impactos de dichos instrumentos en la generación de capacidades para la adaptación y en la reducción de la vulnerabilidad.

Cuadro 1. Alcances y limitaciones de la información por componente para evaluar las condiciones de vulnerabilidad

Componente	Alcances y limitaciones para el ámbito estatal
Exposición	<ul style="list-style-type: none"> • Para comprender la exposición, el clima histórico y la ubicación de la población y los activos son elementos centrales. • Los impactos climáticos (históricos) tienen como fuente principal el Cenapred, tanto por los instrumentos aplicados por el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) como por el análisis de los impactos generados frente al cambio climático. Esta información se tiene a nivel estatal y municipal. Sin embargo, después de analizar el número de declaratorias de desastre, emergencia y contingencia, se tienen datos tan disímiles entre estados que no tienen una lógica que pueda verse de manera territorial, sino que más bien abre una puerta a la investigación de cuáles son los incentivos de promover declaratorias de este tipo. Un ejemplo de esto es el número de declaratorias del estado de Veracruz entre 2000 y 2017 (alrededor de 4,966) comparadas con sus estados colindantes (Tabasco 270 y Tamaulipas 666, en el mismo periodo). • Hace falta actualizar información sobre sistemas expuestos (localización de ciudades y núcleos de población de acuerdo con la zona funcional de la cuenca; sistemas productivos e infraestructura). • Los escenarios de cambio climático no constituyen predicciones o pronósticos sino posibilidades de futuros plausibles con base en diferentes trayectorias de emisiones de gases de efecto invernadero calculadas para los estándares de desarrollo. Por otra parte, en México los más utilizados son los escenarios publicados en el Marco de la Quinta comunicación de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (INECC-SEMARNAT, 2015): Hay que señalar que, en los últimos años, principalmente en el marco de los estudios de la Sexta comunicación se han hecho ajustes (INECC, 2018b), sin embargo, se toman los de la Quinta por ser la información oficial. Los escenarios se pueden trabajar en distintas escalas. • Otros escenarios pertinentes son los de elevación del nivel medio del mar. • Los escenarios climáticos también se deben complementar con otros escenarios de cambio socio-ambiental como son las proyecciones de población, proyecciones de crecimiento económico y proyecciones de cambio en la cobertura de vegetación natural (por poner algunos ejemplos). • Considerando la importancia de los recursos hídricos como parte central de la vulnerabilidad de la población frente al cambio climático, se considera que el agua renovable per cápita es un indicador que conjunta disponibilidad de agua con necesidades humanas. Se denomina «agua renovable» a “la cantidad máxima de agua que es factible explotar en un territorio sin alterar el ecosistema que se renueva por medio de la lluvia” (Comisión Nacional del Agua [CONAGUA], 2017)³.
Sensibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • A escala estatal, para términos de la población, se consideran aspectos vinculados a las condiciones de salud, alimentación, acceso a bienes, servicios y educación. En este sentido, los componentes del índice de rezago social (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]) son una aproximación a los elementos de sensibilidad social, así como la Medición de la pobreza (CONEVAL, 2018). Para términos de este trabajo se decidió utilizar este indicador por incluir el elemento de porcentaje de la población en condiciones de pobreza, lo cual da una dimensión aún más fina del análisis. • En cuanto a indicadores de sensibilidad desde la perspectiva sectorial no hay información oficial, lo que hay son estudios y aproximaciones para temas específicos (por ejemplo, ciertos productos agropecuarios, infraestructura de comunicaciones o acceso a recursos hídricos).

³ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO, por sus siglas en inglés):

Un área o país está bajo estrés hídrico regular cuando los suministros hídricos renovables caen por debajo de 1.700 m³ per cápita al año. Las poblaciones sufren de escasez de agua crónica cuando el suministro de agua cae por debajo de 1.000 m³ per cápita al año, y de escasez absoluta cuando este cae por debajo de 500 m³ per cápita al año (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas [WWAP, por sus siglas en inglés]) 2016:16)

Cuadro 1. Alcances y limitaciones de la información por componente para evaluar las condiciones de vulnerabilidad (continuación)

Componente	Alcances y limitaciones para el ámbito estatal
Capacidades adaptativas	<ul style="list-style-type: none"> • En este componente los indicadores a escala estatal y municipal están menos desarrollados. De acuerdo con el sistema de indicadores elaborado para la GIZ (2014), las capacidades pueden ser abordadas desde la perspectiva de las capacidades sociales e institucionales y, en ambos casos, tienen que ver con el conocimiento, la coordinación, el uso de instrumentos y el desarrollo de estrategias para adaptarse a los impactos climáticos. • Nivelen el orden estatal, se cuenta con un estudio actualizado de la GIZ y SEMARNAT (Política y Legislación Ambiental [POLEA]-SEMARNAT, 2018) sobre el estado de las leyes, los mecanismos de coordinación, los programas estatales de cambio climático y los instrumentos financieros. También son relevantes los contenidos y metas para reducir la vulnerabilidad como parte de instrumentos de planeación territorial, planes de desarrollo y programas sectoriales.
Resiliencia (desde la perspectiva ambiental)	<ul style="list-style-type: none"> • Desde la perspectiva ambiental es central la extensión y condición de los ecosistemas, así como el análisis de los servicios ambientales que proveen. En México la extensión de ecosistemas terrestres la dan las cartas de uso de suelo y vegetación (INEGI-Comisión Nacional Forestal [CONAFOR]), y para evaluar la condición hay distintas propuestas, en este apartado se ha considerado el trabajo realizado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) sobre la condición del capital natural, que integra una relación promedio entre el índice de transformación antropogénica y el índice de capital natural (CONABIO, 2019). • Para los ecosistemas costeros es fundamental el inventario de manglares elaborado por la CONABIO, y en términos de ecosistemas marinos aún falta más información sobre la extensión y condición de los mismos.

Fuente: Elaboración propia con base en INECC-SEMARNAT, (2015); INECC, (2018b); CONAGUA, (2017), GIZ, (2014); POLEA-SEMARNAT, (2018) y CONABIO, (2019).

Escenarios de cambio climático

Los escenarios de cambio climático para las nuevas regiones consideradas, en este caso, se retomaron a partir de los generados por el modelo MPI-ESM-LR del Instituto Max Planck de Alemania, bajo diferentes trayectorias de concentraciones representativas (RCP, por sus siglas en inglés) 4.5 y 8.5 (Moss, Edmonds, Hibbard, Manning, Rose, van Vuuren, ... Wilbanks, 2010). Este modelo es comúnmente recomendado para México (SEMARNAT, 2019) y reproduce la respuesta al forzante radiativo observado (Altamirano, Estrada & Gay-García, 2019). Se consideró el periodo 2026 a 2055 en el que se centra el año 2041, en el cual se alcanzarían 2°C de incremento en la temperatura media global con respecto al periodo preindustrial (INECC-PNUD, 2017). El periodo de referencia es 1961 a 1990.

Se estableció un rango de frecuencia de amenazas climáticas a partir del porcentaje en que la temperatura mínima, máxima (en °C) o

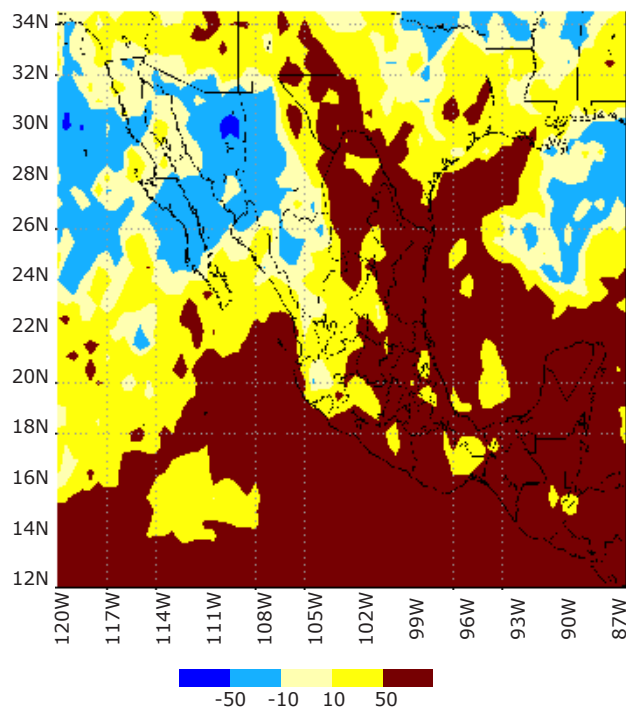
la precipitación (en mm/mes) está por arriba o debajo de los percentiles 05/95 en los meses de los años 2026 a 2055, con respecto a los meses del periodo de referencia (cuadro 2). Se encuentra para las regiones que:

- Sería muy frecuente que en las 9 regiones se presente un mayor número de meses con temperatura máxima mensual superior al percentil 95 del periodo de referencia.
- Los meses con temperatura mínima por debajo del percentil 05 de referencia serían muy poco frecuentes en el futuro.
- La frecuencia de precipitación intensa (percentil 95) y déficit (percentil 05) es diferenciada por región: en regiones del centro y norte del país (I a V) se tendrían menos meses con precipitación intensa, principalmente bajo el RCP 8.5 y sería mayormente frecuente meses con déficit. En regiones del Este y Sur-Sureste (VI a IX) se presentaría una mayor cantidad

de meses con precipitación intensa, bajo el escenario RCP 4.5, en combinación con déficit de precipitación. Esto implica que se tendrían eventos de precipitación intensa en cortos periodos de tiempo intercalados con episodios en que sean más recurrentes sequías meteorológicas, que no necesariamente se traducirían en sequías agrícolas o económicas en regiones con alta disponibilidad natural de agua.

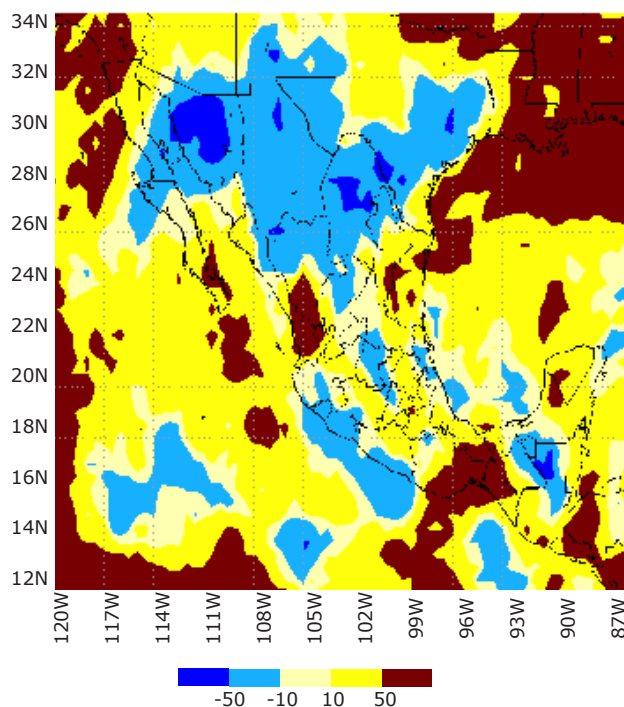
Por otra parte, hay que destacar que al interior de algunas regiones la frecuencia de extremos de precipitación sería variable (mapa 1A y 1B) a diferencia de los extremos de temperatura máxima y mínima mensual, por ejemplo, en la región II se reducirían los meses con precipitación intensa en el norte de Durango mientras que aumentaría en el Sur. Estos elementos se retoman más adelante desde la perspectiva de cada una de las regiones.

Mapa 1A. Porcentaje de la frecuencia mensual en el periodo 2026-2055 con respecto al percentil 95 de la precipitación en el periodo de referencia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CMIP5, (Taylor, Stouffer & Meehl, 2009).

Mapa 1B. Porcentaje de la frecuencia mensual en el periodo 2026-2055 con respecto al percentil 05 de la precipitación en el periodo de referencia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CMIP5, (Taylor, Stouffer & Meehl, 2009).

Resultados por regiones

Noroeste, Norte y Noreste

De acuerdo con los elementos que se observan en el cuadro 3, entre los aspectos más críticos de los estados que conforman estas tres regiones son por una parte la disponibilidad de agua renovable per cápita, sobre todo en los estados de Baja California y Nuevo León, entrando en la categoría de escasez de agua crónica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (WWAP, 2016). Un aspecto a resaltar es que en estas regiones el elemento de pobreza no es una condición crítica a esta escala, sin embargo, en términos de cambio climático e impactos locales es muy importante avanzar en una identificación más fina de dónde se encuentran localizadas las personas en condiciones de pobreza y cuáles son los principales impactos climáticos a los que están sujetos.

Cuadro 2. Rango de frecuencia de amenazas climáticas en el periodo 2026-2055 con respecto al periodo de referencia 1961-1990

Amenaza climática	RCP	Regiones								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Lluvias intensas (Percentil 95)	4.5	3	2	4	3	4	3	4	4	4
	8.5	2	2	2	2	3	2	4	3	3
Sequía meteorológica (déficit de lluvia) Percentil 05	4.5	2	4	5	4	4	5	5	5	5
	8.5	4	5	5	5	5	5	5	5	5

Nota: 1 Muy poco frecuente ya que el número de meses en el futuro sería por lo menos 50% menor a los que se presentaron en el periodo de referencia; 2 Poco frecuente porque el número de meses en el futuro sería entre 10% a 50% menor a los del periodo de referencia; 3 Frecuencia normal puesto que el número de meses en el futuro sería +/- 10% en torno al número de meses del periodo de referencia; 4 Mayormente frecuente pues el número de meses en el futuro sería entre 10% a 50% mayor a los del periodo de referencia y 5 Muy frecuente ya que el número de meses en el futuro sería por lo menos 50% mayor a los que se presentaron en el periodo de referencia 1961-1990.

Fuente: Elaboración propia con base en Moss et al., (2010); SEMARNAT, (2019); Altamirano et al., (2019) e INECC-PNUD, (2017).

Cuadro 3. Indicadores clave de las condiciones de vulnerabilidad para las regiones I, II y III

Región	Entidad	Porcentaje de personas en condición de Pobreza 2016	Agua renovable per cápita 2016 (m ³ /hab./año)	Condición del Capital Natural
I. Noroeste	Sonora	27.9	2385	Sustentable
	Baja California	22.2	854	Sustentable
	Baja California Sur	22.1	1622	Sustentable
	Sinaloa	30.8	2910	En riesgo
II. Norte	Durango	36.0	7567	Sustentable
	Chihuahua	30.6	3205	No sustentable
	Coahuila de Zaragoza	24.8	1063	En riesgo
III. Noreste	Tamaulipas	32.2	2513	En riesgo
	Nuevo León	14.2	839	En riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018), CONAGUA (2017) y CONABIO (2019).

En lo que respecta a la condición del capital natural, destaca que si bien la región Noroeste está (con excepción de Sinaloa) en categorías de «sustentable», la región Noreste está en categoría «en riesgo», y específicamente en la región Norte, Chihuahua destaca como «no sustentable». La combinación de estos elementos hace que en el caso de estas regiones sea fundamental una estrategia de restauración y conservación de los ecosistemas a fin de aumentar la resiliencia y las posibilidades de lograr una adaptación basada en ecosistemas.

Otros elementos que hay que destacar de estas regiones es que en todos los casos cuentan con legislación en la materia, ya sea en iniciativa (Nuevo León y Baja California Sur) o con leyes publicadas. Destaca también que Sonora y Chihuahua no cuentan con programa estatal de cambio climático y por ser los estados con mayor cantidad de declaratorias de desastre, emergencia o contingencia climatológica entre 2000 y 2017. Finalmente, hay que resaltar que de acuerdo con el cuadro 2, desde la perspectiva regional, en estas regiones los escenarios son de aumento en la frecuencia de sequía meteorológica lo cual tendrá implicaciones en la cantidad de agua per cápita, así como en el estado de los ecosistemas y en las actividades productivas y también presentaría incremento de la temperatura máxima extrema.

Centro-Occidente y Centro-Norte

Las regiones de Centro-Occidente y Centro-Norte tienen condiciones diferenciadas. Por una parte, los estados de Zacatecas y San Luis Potosí (en el Centro-Norte) no presentan elementos críticos en ninguno de los tres indicadores seleccionados (solo en el caso de pobreza ambos están cercanos al 50 % de la población).

En la región Centro-Occidente hay indicadores críticos en términos de agua y condiciones del capital natural en los estados de Guanajuato y Aguascalientes, sin embargo, también hay que destacar que en ambos casos hay un trabajo importante para el desarrollo de

estrategias de conservación y uso sustentable de la biodiversidad (Cruz Angón & Zorrilla-Ramos, 2016).

En términos de los escenarios de cambio climático presentados en el cuadro 2, destaca, como en el resto del país, el aumento en la sequía meteorológica en los escenarios más extremos, pero también el aumento en la frecuencia de lluvias intensas sobre todo en la región V (Centro –Occidente). Todos los estados cuentan con legislación al respecto, Zacatecas y Nayarit no cuentan con un Programa Estatal de Cambio Climático. Al respecto, destaca que Zacatecas es el estado con mayor número de declaratorias de desastre, emergencia o contingencia climatológica en ambas regiones, ya que entre 2000 y 2017 suma un total de 1086 declaratorias (cuadro 4).

Centro

La región Centro del país concentraba la tercera parte de la población de México en 2015 (39.3 millones de personas de acuerdo con el INEGI). Lo que se observa en el cuadro 5 es que existen condiciones críticas para la vulnerabilidad. En primer lugar, resalta el profundo impacto en las condiciones del capital natural, combinado con elementos de pobreza sobre todo en los estados de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo. Las condiciones de vulnerabilidad seleccionadas para este trabajo son contundentes en esta región, donde además existe un alto grado de urbanización. El estado de los ecosistemas y los impactos antropogénicos ponen en riesgo no solo la prestación de los servicios ecosistémicos (donde el tema del servicio hídrico es evidente) sino también procesos ligados a los sistemas productivos que requieren de recursos naturales como agua y suelo.

Destaca que el estado de Puebla no es el único de esta región que no tiene un programa de cambio climático publicado y es también el que mayor número de declaratorias de desastre, emergencia o contingencia climatológica presenta en la región (1653 entre 2000 y 2017,

Cuadro 4. Indicadores clave de las condiciones de vulnerabilidad para las regiones IV y V

Región	Entidad	Porcentaje de personas en condición de Pobreza 2016	Agua renovable per cápita 2016 (m ³ /hab./año)	Condición del Capital Natural
IV. Centro-Norte	Zacatecas	49.0	2458	Sustentable
	San Luis Potosí	45.5	3848	Sustentable
V. Centro-Occidente	Nayarit	37.5	5174	Sustentable
	Colima	33.6	2930	Sustentable
	Guanajuato	42.4	665	No sustentable
	Aguascalientes	28.2	398	No sustentable
	Michoacán de Ocampo	55.3	2736	En riesgo
	Jalisco	31.8	1969	En riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018), CONAGUA (2017) y CONABIO (2019).

Cuadro 5. Indicadores clave de las condiciones de vulnerabilidad para la región VI

Región	Entidad	Porcentaje de personas en condición de Pobreza 2016	Agua renovable per cápita 2016 (m ³ /hab./año)	Condición del Capital Natural
VI. Centro	Puebla	59.4	1851	No sustentable
	Tlaxcala	53.9	708	No sustentable
	Hidalgo	50.6	2514	No sustentable
	Morelos	49.5	934	No sustentable
	México	47.9	306	No sustentable
	CDMX	27.6	55	No sustentable
	Querétaro	31.1	1009	En riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018), CONAGUA (2017) y CONABIO (2019).

Cuadro 6. Indicadores clave de las condiciones de vulnerabilidad para las regiones VII, VIII y IX

Región	Entidad	Porcentaje de personas en condición de Pobreza 2016	Agua renovable per cápita 2016 (m ³ /hab./año)	Condición del Capital Natural
VII. Sur	Chiapas	77.1	21419	Sustentable
	Oaxaca	70.4	13824	Sustentable
	Guerrero	64.4	5929	En riesgo
IX. Este	Veracruz de Ignacio de la Llave	62.2	6329	No sustentable
	Tabasco	50.9	13013	No sustentable
VIII. Península de Yucatán	Campeche	43.8	15675	Sustentable
	Quintana Roo	28.8	4999	Sustentable
	Yucatán	41.9	3269	En riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018), CONAGUA (2017) y CONABIO (2019).

lo que es el triple del estado de Hidalgo que le sigue en número de declaratorias emitidas en el mismo periodo). En lo referente a los escenarios, hay que mencionar que, si bien no se prevé un cambio importante en términos de precipitación intensa, si lo es en términos de sequía meteorológica, por lo cual los impactos de la falta de agua se exacerbarían tanto para consumo humano como para actividades productivas y para los ecosistemas y las especies que ahí habitan. Asimismo, se prevé incremento de la temperatura en la región lo que favorecería condiciones para vectores que transmiten enfermedades a humanos, animales y vegetación, y efectos en la salud humana en combinación con la contaminación local en la CDMX. Esto sumado al crecimiento poblacional, los procesos de contaminación, y los graves impactos en el territorio (como es el trasvase de cuencas para proveer agua a la Zona Metropolitana del Valle de México y para enviar aguas residuales al estado de Hidalgo (Banco Mundial- CONAGUA, 2015) deberían poner como tema prioritario la necesidad de una estrategia regional de adaptación al cambio climático.

Sur, Este y Península de Yucatán

De manera general, el rasgo común de estas tres regiones es la abundante disponibilidad de agua per cápita en comparación con el resto del país, aunque también hay diferencias importantes, sobre todo con la Península de Yucatán que tiene menor disponibilidad que los estados de la región Sur y Este y en lo referente los escenarios climáticos (cuadro 2), se observa un aumento en la frecuencia del déficit de lluvia y como se dijo anteriormente, eventos de precipitación intensa en pocos meses, lo que implica fortalecer las estrategias de manejo del recurso hídrico.

Con respecto a cada una de las regiones hay que enfatizar lo siguiente: en la región Sur destaca la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza, esta es una de las condiciones de mayor vulnerabilidad de la región, que contrasta —además de su

disponibilidad de agua— con la condición de su capital natural. Desde esta perspectiva hay que resaltar que se trata de una de las mayores ventajas de estos estados sobre todo en el marco de generar procesos de reducción de vulnerabilidad y construcción de resiliencia basados en su capital natural, tanto por los ecosistemas como por la diversidad de especies y la agrobiodiversidad.

La región Este, que comprende los estados de Veracruz y Tabasco, destaca porque más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, y además el impacto antropogénico sobre sus ecosistemas los coloca en una condición de no sustentables. Esta combinación es una señal clara de que la estrategia de acabar con la riqueza biológica para detonar una productividad principalmente basada en la ganadería y los hidrocarburos (Tudela, 1989) no solo no fue exitosa, sino que es un factor central de las condiciones de vulnerabilidad actual de la región. Basta decir que, si bien ambos han tenido en algún momento programas de cambio climático, Veracruz cuenta con 4966 declaratorias de desastre, contingencia o emergencia climatológica entre 2000 y 2017 (siendo el segundo a nivel nacional después de Oaxaca).

Con referencia a la Península de Yucatán la situación es distinta; por una parte, los tres estados cuentan con niveles de pobreza que no superan el 43% de la población, aunque, al igual que en las regiones del norte, es necesario un análisis más fino de dónde se encuentran estas personas y; por otra parte, la condición del capital natural hasta este momento se considera como sustentable, sin embargo una parte central del proceso de adaptación será contener los factores de presión que hay sobre su territorio en términos de crecimiento poblacional, actividades turísticas y fragmentación de ecosistemas por actividades agropecuarias y megaproyectos.

Sobre las respuestas institucionales cabe destacar en primer lugar que los estados de las tres regiones cuentan con leyes publicadas y que, con excepción de Guerrero, el resto de los estados ha contado en algún momento con

un programa estatal de cambio climático. Hay que resaltar también el trabajo constante en los estados de la Península de Yucatán por contar con instrumentos regionales para enfrentar el cambio climático (PNUD-INECC, 2016) así como el trabajo alrededor de una Estrategia Regional de Adaptación para el Sur-Sureste impulsado en el marco del FIDESUR (2014). Es importante dar continuidad a estos procesos para fortalecer las capacidades de adaptación desde la perspectiva regional (cuadro 6).

Conclusiones

El propósito de este trabajo fue, a partir de indicadores clave, identificar condiciones de vulnerabilidad regional frente a posibles impactos del cambio climático. Los indicadores seleccionados pobreza (CONEVAL, 2018), agua renovable per cápita (CONAGUA, 2017) y condición del capital natural (CONABIO, 2019) son únicamente una muestra de los diferentes campos de información que se requieren para comprender las condiciones de vulnerabilidad, sin embargo, a pesar de las limitaciones que conlleva trabajar únicamente con tres indicadores, hay algunos elementos clave que resaltar.

Las certezas o claridades que surgen de este trabajo son escasas: queda claro que las condiciones de vulnerabilidad pueden ser diferenciadas al interior y entre cada una de las nueve regiones propuestas por Bassols. Cada región tiene características diferenciadas que apuntan hacia la necesidad de actuar regionalmente y de manera coordinada. Destaca el caso de la región Centro, que es la más poblada del país, con condiciones de escasez crónica de agua, sumado a condiciones no sustentables del capital natural y una importante cantidad de población en condiciones de pobreza. Destaca también Tabasco y Veracruz, donde una mirada simple de los indicadores seleccionados apunta a que la estrategia de desarrollo que acabó con su capital natural en las últimas décadas del siglo XX no incidió para erradicar la pobreza. En comparación está la Península de Yucatán que, además de condiciones más favorables en

términos de capital natural, agua renovable per cápita y condiciones de pobreza de la población, tiene también un importante desarrollo institucional en materia de cambio climático y sustentabilidad.

Queda claro también que se requiere avanzar en el conocimiento sobre las implicaciones del cambio climático en las actividades productivas de cada región, en el aumento de la desigualdad en la seguridad alimentaria, en la gestión de riesgo de desastre y en cómo se afectaría su desarrollo en el mediano y el largo plazo. Lo que se presentó aquí es una aproximación cuya principal aportación es comprender que, salvo algunas excepciones, no se está tratando al cambio climático desde una perspectiva regional y que el resultado de esto puede ahondar aún más las diferencias tanto al interior como entre las regiones.

También es importante señalar que todo esfuerzo que se haga por restaurar y conservar los ecosistemas y los servicios que proveen, así como por disminuir la pobreza representan vías para reducir las condiciones de vulnerabilidad, las cuáles deben ser acompañadas de estrategias sectoriales y territoriales. Finalmente, hay que destacar que el proceso de adaptación no puede detenerse, y que, en este, el fortalecimiento de las capacidades de los distintos actores y sectores involucrados es algo que hay que impulsar de manera urgente y la perspectiva regional debe ser uno de los ejes articuladores.



Geografía económica por regiones

De acuerdo con Ángel Bassols (2002) las regiones geoeconómicas se forman por la influencia de los elementos naturales y por la relación de los ecosistemas con la vida del ser humano y sus actividades económicas, donde se vincula el trabajo y la actividad económica con la propia naturaleza. En este contexto, una «región económica» se entiende como:

[...] área geográfica identificable, caracterizada por una estructura particular de sus actividades económicas, con referencia a un conjunto de condiciones asociadas físicas y o biológicas y/o sociales que presentan un alto grado de homogeneidad y que mantienen un cierto tipo de relaciones internas y con el exterior (p.306).

Bassols propone regionalizaciones por estados completos, regiones medias y subregiones, las cuales que tienen como base distintos criterios e indicadores. Su propuesta de regionalización incluyó criterios físicos-geográficos, socio económicos, demográficos, socio políticos, con una gama amplia de indicadores.

De acuerdo a su metodología, Bassols identificó los siguientes tipos de regiones:

- Regiones naturales: Que incluyen las geológicas y geofísicas, geomorfológicas, climáticas, edafológicas, hidrológicas, oceanográficas, limnológicas, geobotánicas, zoogeografías y regiones naturales.
- Regiones de población: Son las predominantemente mestizas, las

fundamentalmente indígenas; las rurales o urbanas, de mayor o menor densidad y composición más o menos variada de población.

- Regiones económicas: Que abarcan las de recolección y caza, explotación forestal, pesquera, ganadera, agrícola, minera, energética, industrial, de transportes y comunicaciones, comerciales y las económicas.

Los trabajos pioneros de Bassols fueron de vital importancia para el análisis de la geografía, la economía y la misma regionalización mexicana contemporánea. Permitieron conocer mejor la composición interna del país, así como la identificación de los diversos problemas internos. Junto con los avances en otras disciplinas, el conocimiento pionero de la geografía regional llamó la atención sobre la diversidad de condiciones físicas demográficas y económicas que ofrece el territorio, integrado en sus grandes, medianas y pequeñas regiones y áreas.

Los estudios regionales se encuentran en permanente proceso de desarrollo, y las metodologías de regionalización han avanzado de manera formidable con el mejor conocimiento, metodologías, información disponible y nuevas preguntas de investigación o requerimientos de políticas públicas nacionales o locales. Las perspectivas territoriales adquieren una relevancia creciente en varias disciplinas, con lo que los análisis regionales recobran importancia. La persistencia de los rezagos sociales y económicos de varias regiones y de sus entidades federativas y municipios llama a elevar la prioridad de la planeación del desarrollo con una perspectiva regional.

Autor: Servando Valdés. Recuadro basado en Valdés, Servando. 2019. Regiones y geografía socioeconómica de México. Inédito.

Referencia

Bassols, Á. (2002). *Geografía socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas.

Referencias

- Altamirano, M.A., Estrada, F. & Gay-García, C. (2019). A New Method for Assessing the Global General Circulation Models' Performance Based On Their Ability to Simulate the Response to Observed Forcing. *Sometido a Journal of climate*.
- Banco Mundial-CONAGUA. (2015). Cutzamala, diagnóstico integral. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/309801468189248037/pdf/99219-P150092-SPANISH-WP-PUBLIC-Box393194B.pdf>
- Bassols, Á. (2002). *Geografía Socioeconómica de México: Aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas.
- CENAPRED. (2017). *Impacto socioeconómico de desastres de 2000 a 2015* [Base de Datos]. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/impacto-socioeconomico-de-desastres-de-2000-a-2015/resource/868fe928-b3e7-4940-9e33-3abbb7cd41aa>
- Christiansen, L., Martinez, G. & Naswa, P. (eds.) (2018). *Sistemas de medición de la adaptación: perspectivas sobre cómo medir, agregar y comparar los resultados de la adaptación*. Asociación ONU Medio Ambiente-DTU, Copenhague. Disponible en: <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2019/06/perspectives-esversion-sistemas-de-medicion-de-la-adaptacion.pdf>
- CONABIO. (2019). *Índice de Capital Natural*. Disponible en: https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/indice_capnat.html
- CONAGUA. (2017). *Estadísticas del Agua en México* [Base de Datos]. Disponible en: https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/indice_capnat.html
- CONEVAL. (2018). *Medición de la pobreza 2008-2018*. Disponible en: <https://www.Coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- Cruz-Angón, A., & Zorrilla-Ramos, M. (2016). El papel de las instituciones estatales y municipales en la conservación de la biodiversidad. En CONABIO. (2016). *Capital Natural de México, IV: Capacidades humanas e institucionales*. Disponible en: <http://bioteca.biodiversidad.gob.mx/janium/Documentos/12891.pdf>
- Fidesur. (2014). *Estrategia Nacional para el Desarrollo Sur-Sureste*. Disponible en: <http://www.sursureste.org.mx/imagenes/nuevo/EstrategiaNacional.pdf>.
- GIZ, (2014). *Desarrollo de Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación de la Adaptación: una Guía*.
- INECC- SEMARNAT. (2015). *Primer Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/natc/mexbur1.pdf>
- INECC-PNUD. (2017). *Estimación de rangos de incertidumbre en las fechas para alcanzar los valores de incremento en la temperatura promedio global 1.0, 1.5 y 2.0°C y las implicaciones para la República Mexicana* [Resumen ejecutivo]. Disponible en: http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/publicaciones/254/868_2017_Rangos%20incertidumbre%20temp_Hdz%20Meneses.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- INECC. (2018a). *Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático (ANVCC)*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/atlas-nacional-de-vulnerabilidad-ante-el-cambio-climatico-anvcc-80137>
- INECC. (2018b). *Estimación para México a nivel estatal y país bajo distintos escenarios de cambio climático*. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México. México: Francisco Estrada Porrúa.
- INEGI. (2019). *Medio Ambiente*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0180>
- IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 976. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf
- IPCC. (2014). *Cambio climático 2014: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf
- Ley General de Cambio Climático. (2012). Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf
- Lhumeau, A. & Cordero, D. (2012). *Adaptación basada en Ecosistemas: una respuesta al cambio climático*. UICN, Quito, Ecuador. 17. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2012-004.pdf>
- Monterroso Rivas . A., Fernández Eguiarte A., Trejo Vázquez, R.I., Conde Álvarez, A. C., Escandón Calderón, J., Villers Ruíz, L. & Gay García, C. (2014). *Vulnerabilidad y adaptación a los efectos del cambio climático en México*. México: Centro de Ciencias de la Atmósfera. Programa de Investigación en Cambio Climático UNAM. Disponible en: <http://atlasclimatico.unam.mx/VyA>.
- Moss, R. H., Edmonds, J. A., Hibbard, K. A., Manning, M. R., Rose, S. K., van Vuuren, D. P., ... Wilbanks, T. J. (2010). The next generation of scenarios for climate change research and assessment. *Nature*, 463(7282), 747–756. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/nature08823>
- Naswa, P., Trærup, S. L. M., Bouroncle, C., Medellín, C., Imbach, P., Louman, B., & Spensley, J. (2015). *Buenas prácticas para el diseño e implementación de sistemas nacionales de monitoreo para la adaptación al cambio climático*. Copenhagen: Climate Technology Centre & Network. Disponible en: https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/117917445/Buenas_practicas.pdf
- PNUD-INECC. (2016). *Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático de la Península de Yucatán*. Documento elaborado en coordinación con los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Sin publicar.

- POLEA-SEMARNAT. (2018). *Fortalecimiento de capacidades subnacionales y sus aportaciones a la Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC) 2017-2018. Informe de resultados y recomendaciones de los talleres regionales*. Ciudad de México. Disponible en: <http://iki-alliance.mx/wp-content/uploads/20180919-Reporte-resultados-fortalecimiento-capacidades-subnacionales-y-aportaciones-NDC-2017-2018.pdf>
- Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (2014). Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 2014. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014
- SEMARNAT. (2013) *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Visión 10-20-40. Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf
- SEMARNAT. (2019). *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales*. [Base de datos]. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>
- SEMARNAT-INECC. (2018). *Sexta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. México: SEMARNAT-INECC.
- Stouffer, A. M. Thomson, J. P. Weyant & Wilbanks, T. J. (2010). The next generation of scenarios for climate change research and assessment. *Nature*, Vol. 463. Pp. 747-755.
- Taylor, K. E., Stouffer, R. J., & Meehl, G. A. (2009). *A Summary of the CMIP5 Experiment Design*. Disponible en: <https://www.wcrp-climate.org/wgcm-cmip/wgcm-cmip5>
- Tudela, F. (1989). *La modernización forzada del trópico: El caso de Tabasco, proyecto integrado del Golfo*. México: El Colegio de México.
- UNISDR. (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- WWAP. (2016). *Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2016: Agua y Empleo*. París: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244103>

Las ciudades en el contexto regional



México es un país con una inmensa riqueza la cual, paradójicamente, se encuentra concentrada en las manos de unos cuantos. Esta disparidad en la concentración de recursos no solo se manifiesta en una brutal y desigual distribución del ingreso entre los mexicanos —10% de la población más rica en México tiene ingresos promedio 30 veces mayores que los del sector más pobre (Forbes, 14 de julio 2015)—, sino que se expresa también de forma espacial —tanto en su escala regional como en su escala urbana— y cuyo resultado han sido regiones condenadas a la pobreza, metrópolis fragmentadas, zonas urbanas marginadas, además de insuficiencia y deterioro de la infraestructura social y productiva.

Si por desarrollo regional entendemos un proceso de continua transformación, cuyo fin es el progreso de una comunidad regional como un todo y de cada individuo que reside en ella (Boisier, 1996); por marginación, la dificultad de propagar progreso técnico en las regiones del país así como la exclusión de determinados grupos sociales del proceso de desarrollo y del goce de sus beneficios (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 1998); por equidad regional, la capacidad de cada una de las regiones para reducir al mínimo las desigualdades internas y externas del bienestar de su población (Miguel Velasco, Maldonado Cruz & Torres Valdez, 2007); y por desigualdad urbana, la distribución no igualitaria entre los miembros de una sociedad y los recursos de la ciudad (Bihl & Pfefferkorn,

2008), entonces el desarrollo de México —entendido como el incremento sostenido y sustentable del bienestar multidimensional de todas las personas— ha adolecido de un enfoque territorial que aproveche y acreciente los recursos humanos y materiales disponibles en todas las regiones y ciudades, combatiendo la desigualdad existente como el objetivo central, principalmente por causa de una enorme desigualdad territorial.

Ahora más que nunca, el papel que juegan las ciudades en el desarrollo regional es fundamental. Hoy día, cerca de 74% de la población nacional reside en asentamientos urbanos de más de 100 mil habitantes (hab). Se espera que esta proporción alcance 83% al 2030 (Plan Nacional de Desarrollo [PND], 2019). Lo anterior implica un reto sin igual para el Estado, la iniciativa privada, las organizaciones civiles y académicas, dado que actualmente son las ciudades el principal motor del desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico de los Estados-naciones, pero al mismo tiempo, son también los espacios donde se hacen más evidentes las desigualdades y la falta de equidad en las oportunidades de progreso para sus ciudadanos.

México presenta un muy alto grado de urbanización, similar al de países del primer mundo, pero con una distribución regional desigual. La relevancia de que la mayor parte de los mexicanos viva en ciudades —77% reside en áreas urbanas mientras que 23% lo hace en áreas rurales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2015)— radica principalmente en que, aún con la rápida urbanización experimentada desde los años cincuenta del siglo pasado, las ciudades mexicanas no han sido capaces de capturar los beneficios de la aglomeración en su

Autores principales: Jorge Alberto Montejano Escamilla (Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. [CentroGeo], Camilo Alberto Caudillo Cos (CentroGeo) y Felipe Gerardo Ávila Jiménez (Universidad Autónoma Metropolitana plantel Xochimilco / CentroGeo).

totalidad. Estas han crecido bajo un modelo 4d: distantes, dispersas, desconectadas y desordenadas. Sendos diagnósticos nacionales e internacionales¹ coinciden principalmente en que: *i*) México ha experimentado una expansión urbana descontrolada, clasificada como la tercera más dispersa de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); *ii*) las ciudades mexicanas han experimentado un estancamiento generalizado en la productividad laboral; *iii*) el aumento en las tasas de tenencia vehicular e inadecuado transporte público han incrementado notablemente los niveles de congestión, contaminación y tiempos de traslado; *iv*) derivado de una fallida política nacional en materia de vivienda, un séptimo del parque residencial se encuentra deshabitado (las ciudades han fallado en conectar a sus residentes con los centros de trabajo y con la infraestructura urbana); *v*) la pobre planeación municipal y permisividad han dejado que se desarrollen asentamientos humanos en zonas de riesgo y han aumentado la marginación (la ausencia de un marco de política nacional ha impedido una efectiva gestión urbana). A continuación, analizamos someramente cada uno de estos planteamientos.

Crecimiento urbano

Si bien es cierto que las ciudades mexicanas han experimentado un acelerado proceso de urbanización, el crecimiento urbano con respecto al crecimiento de la población en México en las 100 ciudades más grandes del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2010 ha sido relativamente proporcional entre 1995-2015².

¹ Por ejemplo, CTS-Embarq, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. [Imco] y Centro Mario Molina [CMM], (2013); Kim & Zangerling, (2016); OCDE, (2015); PND, (2019); Senado de la República del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C. & SIMO Consulting, (2014).

² Parte de los datos vertidos en este documento han sido calculados con base en información desagregada en nivel de Área Geoestadística Básica (AGEB), recabados en el Laboratorio de Microdatos del INEGI, con apoyo financiero del proyecto CONACyT-INEGI 278953.

Mientras que el promedio del crecimiento urbano (expresado en área) para dicho periodo fue de 27%, el promedio del crecimiento poblacional alcanzó 32%³, significando un incremento de la tasa de crecimiento poblacional de 19% por encima de la tasa de crecimiento urbano. Este hecho es de gran relevancia para la política pública territorial, ya que —hacia principios de la década— la extinta Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) había divulgado un alarmante estudio en el cual se señalaba que para el periodo 1980-2010, la extensión de las manchas urbanas había crecido en promedio 10 veces mientras que la población urbana solamente se habría duplicado (2012: 8).

Aun cuando en el presente informe solamente se analizan las 100 ciudades más grandes del SUN, los datos parecen distar mucho del panorama apocalíptico presentado anteriormente por la SEDESOL. Ciertamente, las manchas urbanas se han expandido de forma caótica y desigual en términos regionales, pero ello no significa que este proceso no haya ido aparejado por un crecimiento poblacional. Adicionalmente, un dato relevante es que las ciudades que más incrementaron su tasa de crecimiento tanto en términos urbanos como en términos poblacionales fueron las más pequeñas del SUN (cuadro 1).

En nivel de agregación del SUN, los casos que destacan por su singular crecimiento urbano son Playa del Carmen (441%), Cancún (226%) y Nogales (94%); mientras que en el crecimiento poblacional vuelven a resaltar Playa del Carmen (1,002%), Cancún (146%) y Puerto Vallarta (114%). Con un análisis preliminar de una base de datos de imágenes satelitales Landsat provenientes de la Agencia Espacial Europea 1975-2016 (Pesaresi, Ehrlich, Ferri, Florczyk, Freire, ... Syrris, 2016), hemos podido confirmar otras ciudades con crecimiento extraordinario fuera de nuestras 100 ciudades base (i.e. Tulum, San José del Cabo y Loreto) lo que permite apuntar claramente a un proceso de «litoralización», entendido como

³ Si eliminamos de este cálculo a Playa del Carmen, el crecimiento urbano 1995-2015 fue de 30% mientras que el crecimiento poblacional fue de 37 por ciento.

una concentración poblacional en zonas de costa, y que, junto con la hiperconcentración de población y edificaciones en la región centro del país (Valle de México, Valle de Toluca, Puebla-Tlaxcala, Cuautla, Cuernavaca y Querétaro), representan un reto enorme en materia de planeación urbana y gestión del territorio.

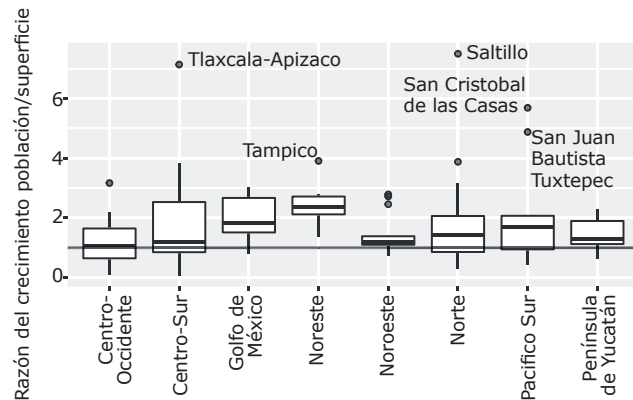
Cuadro 1. Promedios de tasas de crecimiento poblacional y urbanos por tipo de ciudad según el SUN entre 1995-2015

Tipo de Ciudad	Promedio de crecimiento poblacional 1995-2015	Promedio crecimiento urbano 1995-2015
Zonas Metropolitanas	30%	26%
Conurbaciones	33%	22%
Centros Urbanos	44%	38%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (1995, 2000, 2010 y 2015).

Al agregar estos mismos datos de crecimiento de ciudades del SUN y población en nivel regional (Bassols, 1979), se puede constatar que el máximo crecimiento urbano promedio se ubica en la región Península de Yucatán (68%), seguido de la región Noroeste (35%). Para el caso del crecimiento poblacional, de nuevo la región de mayor dinamismo fue la región Península de Yucatán (79%) seguida de la región Noroeste (52%), coincidiendo con el proceso de litoralización anteriormente mencionado. Así, el crecimiento de la región Centro del país como el proceso de litoralización son quizá los fenómenos donde debe ponerse el foco de atención de políticas públicas territoriales de contención. Como se puede apreciar en el gráfico 1, en todas las regiones ha aumentado más rápidamente el porcentaje de crecimiento promedio de población que el porcentaje de crecimiento promedio de las manchas urbanas (19% más); sin embargo, es en la región Noreste donde la proporción de crecimiento de la tasa de población sobre la tasa urbana es superior a dos.

Gráfico 1. Relación entre la tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento urbana para las 100 ciudades más grandes del SUN 1995-2015



Nota: El gráfico muestra el cociente de la primera con la segunda, añadimos etiquetas a las cinco ciudades con razones mayores que resultan ser ciudades medias o pequeñas.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1995, 2000, 2010 y 2015).

Dispersión

Se ha argumentado que las ciudades mexicanas han crecido de forma discontinua, esto es, no con base en contigüidad espacial, minando la productividad y sustentabilidad de las mismas porque *i*) la ocupación irracional del uso del suelo alejada de los centros urbanos pone en una situación de insostenibilidad fiscal a los municipios por la infraestructura necesaria que debe generarse a fin de satisfacer las necesidades de los nuevos asentamientos urbanos (i.e. vialidades, espacios públicos, equipamientos de salud, transporte público, seguridad pública, etc.); porque *ii*) el uso del suelo urbano pone presión a los sistemas medio ambientales; y porque *iii*) la calidad de vida de urbanita se reduce al aumentar principalmente las distancias de los movimientos pendulares bajo modelos mono céntricos.⁴ Una característica imputada al modelo de crecimiento disperso o *urban sprawl* es un crecimiento en baja densidad, observada principalmente en ciudades de países con economías avanzadas.

⁴ Ver Montejano y Caudillo, (2017); Montejano, Monkkonen, Guerra y Caudillo, (2019).

Sin embargo, para el caso mexicano esto parece parcialmente cierto. Cálculos propios realizados con base en Amindarbari y Sevtsuk (2015) entre 1995-2015 revelan un aumento sostenido del promedio de dispersión urbana (45%) —destacando la Península de Yucatán (85%)— al tiempo que presentan un ligero incremento en la densidad (2%) —de donde se subraya el incremento en la región Noreste (21%)—. Gran parte del incremento en la dispersión observada es producto de la política de vivienda social alejada de los centros de trabajo, mientras que el aumento en la densidad periférica es además ocasionado por la fuerte elevación de los precios del suelo urbano en zonas centrales. Aún con la elevación en la densidad promedio (41 hab/hectárea [ha]), México sigue siendo un país con ciudades poco densas.⁵ A nivel regional, todas las regiones oscilan entre 35 y 46 hab/ha, siendo la más densa la región Península de Yucatán y la menos densa la región Centro-Sur. En nivel del SUN, las zonas metropolitanas que más han perdido densidad en el mismo periodo son Toluca (-30%) y Cancún (-25%); mientras que las que han crecido de manera más dispersa son La Paz (144%) y nuevamente Cancún (138%). Por su jerarquía y tamaño, destacan también Pachuca (113%), Querétaro (95%) y Mérida (78%).

El gráfico 2A muestra el comportamiento ascendente a lo largo del tiempo del índice de fragmentación, el cual mide el crecimiento discontinuo (leapfrog). El gráfico 2B, el gradiente de densidad, es la pendiente de una regresión lineal (en escala logarítmica) entre la distancia a partir del centro de las ciudades y la densidad en los AGEBS (multiplicada por -1 para facilitar la interpretación, de modo que una pendiente mayor se interpreta como un rápido descenso en la densidad a medida que aumenta la distancia respecto al centro). En todas las regiones la tendencia en el tiempo es negativa, implicando un aumento en la densidad periférica.

⁵ Comparativamente, la ciudad de Barcelona —modelo idóneo de ciudad compacta— alberga cerca de 146 hab/ha.

Gráfico 2A. Fragmentación observada en las 100 ciudades más grandes del SUN 2010 para el período 1995-2015

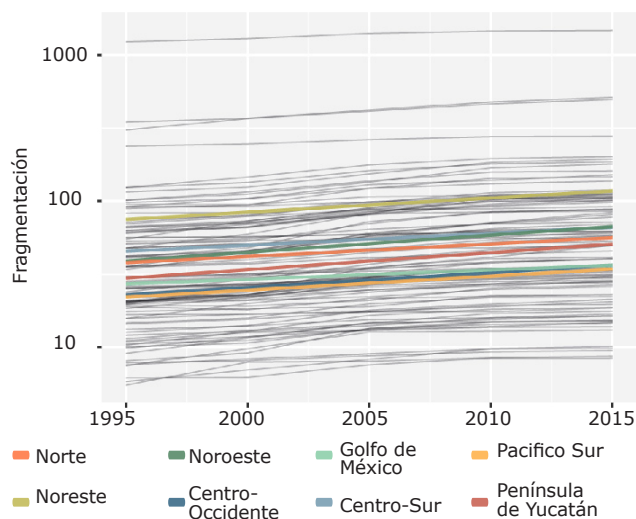
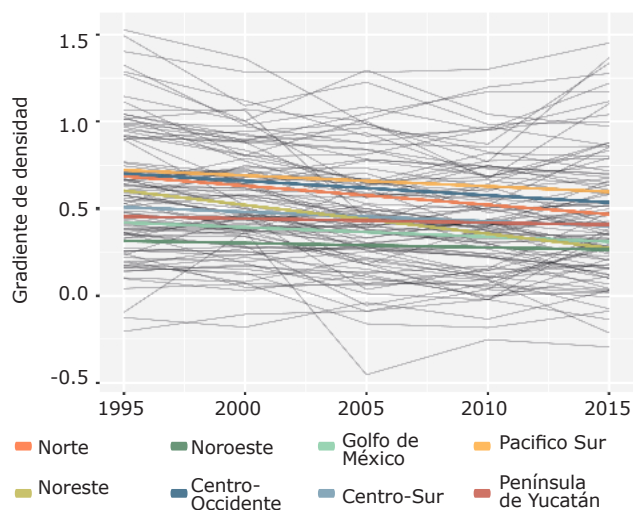


Gráfico 2B. Gradiente de densidad de la población observada en las 100 ciudades más grandes del SUN 2010 para el período 1995-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (1995, 2000, 2010 y 2015).

Productividad

Existe un consenso sobre que un mayor grado de urbanización se relaciona positivamente con un mayor nivel de desarrollo (i.e. Ahrend, Farchy, Kaplanis & Lembcke, 2017; Glaeser, 2010). Sin embargo, desde hace casi tres décadas, la productividad en México está estancada. Los niveles de productividad laboral bajaron en

general —todas las regiones han descendido en mayor o menor medida su productividad—, acentuando con ello la desigual distribución de la población en el SUN, principalmente concentrada en la región Centro-Este del país, debido a una existencia de mayores oportunidades en las grandes aglomeraciones, pero a mayores costos. El único sector que para el periodo 1995-2015 muestra un ligero repunte en la productividad es la manufactura, aunque en promedio la tendencia de las regiones de la Península de Yucatán, Pacífico Sur y Centro-Sur tiene una pendiente negativa suave.

Esta alta concentración de la fuerza de trabajo en torno a las grandes metrópolis, en teoría, debería de haberse convertido —con una eficiente expansión del espacio construido— en el motor del desarrollo económico; no obstante, la ausencia de una política adecuada de ordenación del territorio provocó que gran parte de esta población viva en condiciones de informalidad y en zonas irregulares (alrededor de 50%), en un entorno de carencia de servicios urbanos e infraestructura adecuada, perpetuando su situación de pobreza.

El gráfico 3B muestra el comportamiento de la productividad laboral en el tiempo, con una tendencia negativa para todas las regiones. En el caso de la industria (gráfico 3A) tenemos una forma de abanico, pero con la mayoría de las regiones con tendencia positiva; la región Pacífico Sur con tendencia negativa y la Península de Yucatán prácticamente sin cambio.

Hay evidencia de una gran concentración de la producción en el entorno urbano (83% del Producto Interno Bruto [PIB] nacional se acumula en las 70 ciudades más grandes del país). Si nos fijamos únicamente en las 15 Zonas Metropolitanas de mayor tamaño, resulta que estas concentran 60.4% del PIB. Esta hiperconcentración parece socavar el desarrollo de otras regiones, por lo cual es necesario avanzar en un proceso de descentralización para lograr un desarrollo más equilibrado del país. La región con menor grado de desarrollo, Pacífico Sur, representa el mayor reto pues en esta se ubican pocas ciudades de tamaño considerable y además la población se encuentra en

condiciones de alta dispersión sin acceso al empleo urbano.

Gráfico 3A. Productividad Laboral industrial (Valor Agregado Censal Bruto / Trabajador) en las 100 ciudades más grandes del SUN 2010 para el período 1995-2015

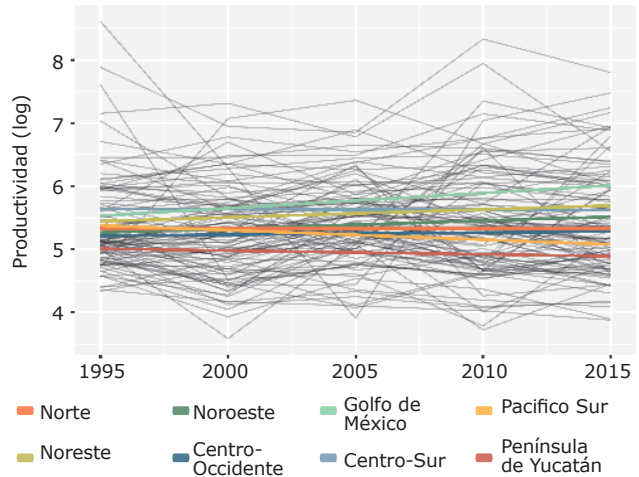
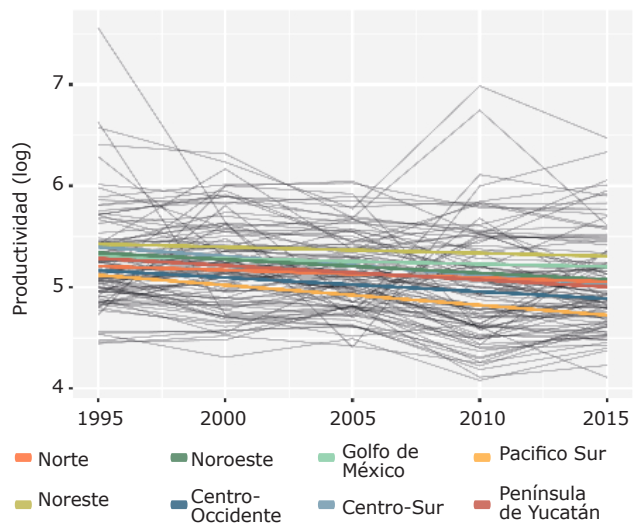


Gráfico 3B. Productividad Laboral total (Valor Agregado Censal Bruto / Trabajador) en las 100 ciudades más grandes del SUN 2010 para el período 1995-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (1995, 2000, 2010 y 2015).

Otro aspecto negativo de la hiperconcentración es que no se aprovechan plenamente las economías de escala. A pesar del aumento sostenido de la población urbana del país, la falta de planeación está produciendo patrones de ocupación del espacio con mercados

laborales duales. Una parte importante de la población se encuentra en condiciones de informalidad, situación que empeora con la localización periférica de la población. Será necesario un esfuerzo futuro importante en el mejoramiento de las ciudades para corregir algunas de las externalidades de la expansión urbana descontrolada, proveyendo mejores servicios urbanos, especialmente de movilidad.

Movilidad

Gran parte de la sustentabilidad futura de las ciudades en México y en el mundo pasa por una reducción substancial en la generación de gases de efecto invernadero (GEI), mayormente producidos por medios de transporte con motores de combustión interna. A pesar del rápido aumento en la tasa de motorización en México (pasó de 120 vehículos por cada 1000 habitantes en 1995 a 351 en 2017⁶), las áreas urbanas mexicanas siguen siendo altamente multimodales: 43% de los mexicanos van al trabajo en transporte público, 34% en automóvil y 23% se traslada a pie o en bicicleta (Guerra, Caudillo, Monkkonen & Montejano, 2018). Aunque estos datos se consideran positivos, es indispensable incrementar sostenidamente la inversión en sistemas de transporte masivo con miras a reducir las deseconomías de escala (i.e. congestión, contaminación) en las ciudades mexicanas.

Por otro lado, la acelerada expansión urbana anteriormente mencionada, en conjunto con una elevación generalizada de los precios del suelo en zonas centrales y la masiva edificación de vivienda social exurbana, han impactado negativamente en los tiempos de traslado.

Como se puede observar en el cuadro 2, las regiones que menos se movilizan laboralmente en medios no motorizados son Noroeste, Noreste y Península de Yucatán, coincidiendo también con las regiones que más viajan al trabajo en

automóvil. Ello se debe no solo a la estructura urbana (i.e. mayor o menor compacidad⁷), sino a una menor infraestructura para la movilidad masiva.

Cuadro 2. Distribución modal (en porcentaje) en nivel regional para viajes laborales en primer tramo

Región	No motorizado	Público/ Colectivo	Automóvil
Centro-Occidente	29.62	37.42	32.95
Centro-Sur	27.43	48.49	24.07
Golfo de México	26.97	52.24	20.78
Noreste	13.67	43.91	42.41
Noroeste	14.84	36.19	48.96
Norte	19.98	37.83	42.18
Pacífico Sur	27.21	51.62	21.16
Península de Yucatán	15.47	46.24	38.27
Total general	23.50	42.74	33.74

Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2015).

Del cuadro 3 podemos extraer que la mayoría de los viajes laborales en el país se realizan en un lapso no mayor a 30 minutos. Sin embargo, es alarmante apreciar también que cerca de 23% de los mismos duren entre 30 minutos y dos horas. Dada la extensión de la megalópolis, no sorprende observar que la región Centro-Sur sea la que tiene la mayor proporción de personas que realizan viajes de más de dos horas a su centro laboral.

Lo anterior no solo está relacionado con la expansión de las urbes, sino con la nula o muy baja inversión por habitante en materia de transporte público comparativamente a la que se realiza para la circulación automotora en todas las regiones del país (cuadro 4). En orden descendente por gravedad: Golfo de México (10 mil veces más gasto por habitante para autos que para transporte público), la región Norte

6 Cálculos propios con base en INEGI, (2019). Como punto de comparación, Estados Unidos de América tenía 797 por cada mil hab. en 2010.

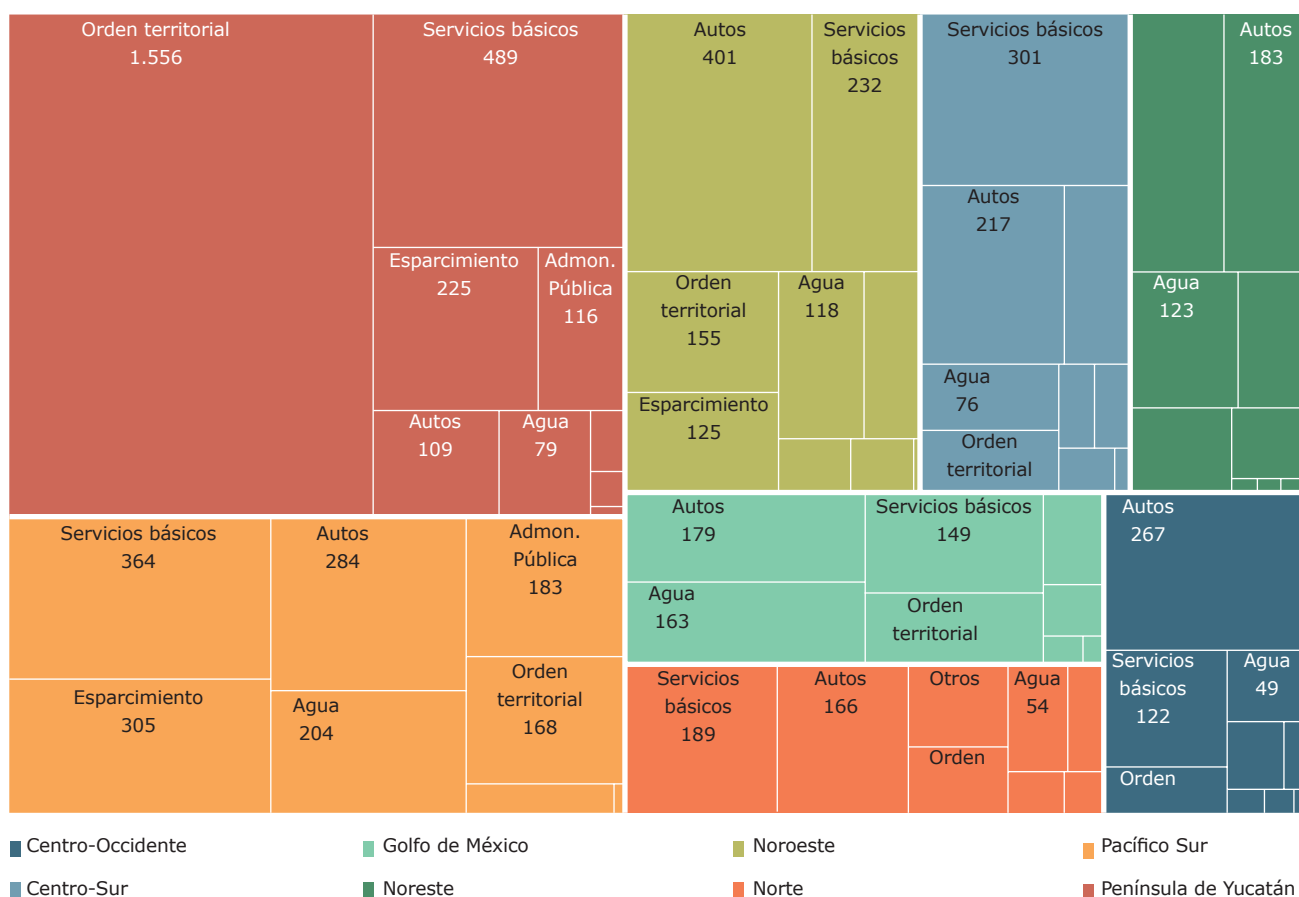
7 Al correlacionar qué tan compacta es una ciudad con relación a los tiempos de traslado para las 100 ciudades del SUN, encontramos una alta relación negativa y estadísticamente significativa, implicando que mayor dispersión implica mayores tiempos de traslado.

Cuadro 3. Porcentaje de la población y tiempo gastado para ir a trabajar diariamente

Región	Hasta 15 min	De 15 a 30 min	De 30 a 60 min	De 1 a 2 hrs	Más de 2 hrs
Centro-Occidente	37.40	33.70	15.33	3.94	0.93
Centro-Sur	28.26	33.08	19.13	7.24	2.27
Golfo de México	28.57	35.29	19.49	4.90	1.77
Noreste	27.21	37.16	22.35	5.21	0.94
Noroeste	35.93	35.95	16.75	3.42	1.00
Norte	38.59	34.88	15.99	3.05	1.11
Pacífico Sur	30.11	36.79	15.70	3.96	1.93
Península de Yucatán	31.06	35.36	19.22	4.78	1.20
Total general	33.47	34.89	17.28	4.41	1.36

Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2015).

Cuadro 4. Gasto ejercido por habitante (pesos por habitante)



Nota: Ordenamiento (Orden.) y Administración (Admón.)

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo [ITDP, por sus siglas en inglés], (2017).

(6 mil veces más), Noroeste (230 veces más), Centro-Occidente (94 veces más), Noreste (72 veces más), Península de Yucatán (55 veces más), Centro-Sur (47 veces más)⁸.

El cuadro muestra el gasto ejercido por habitante para diversos rubros. Mayor tamaño significa mayor gasto. Puede notarse que el rubro de transporte público no aparece etiquetado debido a lo insignificante con respecto al gasto total por habitante.

Es imprescindible revertir esta tendencia en la jerarquía de inversión para la movilidad. De lo contrario, no se podrán aprovechar adecuadamente las ventajas que suponen las economías de aglomeración dadas de manera natural en las ciudades.

Vivienda lejana

La política de vivienda en México —por lo menos en las últimas tres décadas— ha estado influenciada por la apertura comercial o neoliberalismo económico, periodo identificado por Olivera (2015) como el de la liberalización de la producción de vivienda. El acceso al suelo por las empresas constructoras es un rasgo distintivo de este periodo que “abrió la pauta hacia la incursión de la vivienda social en el mercado inmobiliario y, en consecuencia, detonó la pérdida del valor social que por su propia naturaleza debe poseer” (Maycotte Pansza & Sánchez Flores, 2010: 21). En este sentido, queda de manifiesto el papel del Estado como facilitador de la producción de vivienda para el mercado (Salazar Cruz, 2014).

La política de vivienda “facilitó de forma masiva el financiamiento, la producción de viviendas y no consideró los posibles efectos”; es decir, “normalizó el patrón de desarrollo de viviendas periféricas, mismo que ahora es visto como un problema” (Monkkonen & Giottonini, 2017: 147). Esta situación se agudizó con la construcción excesiva de vivienda en un corto

periodo, esto ocasionó incrementos tanto en costos de traslado (cerca de 19% del ingreso de los mexicanos es gastado en este rubro⁹) como en tiempos (los viajes residencia-trabajo superan 40 minutos en promedio), provocando también ocupaciones dispersas, presión sobre el medioambiente y especulación de intersticios entre los nuevos desarrollos periféricos y la ciudad.

El crecimiento físico de las ciudades se puede analizar desde diversas perspectivas. Una de ellas la aquí presentada, la cual es analizada en función de las distancias promedio del conjunto de manzanas con vivienda y del emplazamiento de los desarrollos institucionales al centro de la ciudad.

Se considera a las manzanas censales habitacionales como aquellas que en su mayoría son producidas bajo un esquema «no institucional», caracterizada principalmente por autoconstrucción, vivienda progresiva y por encargo; mientras que los desarrollos habitacionales son producto de un sistema «institucional», que incluye a la vivienda generalmente nueva y terminada basada en el otorgamiento de créditos por instituciones públicas, privadas y programas de vivienda (Torres & Eibenschutz Hartman, 2006).

En este trabajo se calcularon las distancias tanto del emplazamiento de la vivienda «no institucional» como de la «institucional». La primera corresponde a las manzanas con datos de vivienda obtenidas de los censos de población y vivienda del INEGI (2005 y 2015); la segunda utiliza el padrón de desarrollos habitacionales sistematizado por el Registro Único de Vivienda (RUV), datos que para fines comparativos se definieron dos cortes 2007 y 2015.

Para tener evidencia de la dispersión de las ciudades —que invariablemente caracterizan un patrón regional— se calculan las distancias promedio para cada ciudad y se presentan agrupadas regionalmente y en su totalidad (cuadro 5).

⁸ Dado que aparece nula inversión de transporte público en la región Pacífico Sur no es posible determinar el cociente.

⁹ Dato nacional obtenido de Imco, (2018).

Cuadro 5. Distancias promedio y diferencia porcentual por región

Región	Distancia promedio INEGI (km)				Distancia promedio RUV (km)			
	2005	2015	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual	2007*	2015	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Noroeste	7.4	7.7	0.242	3.26%	11.4	11.0	-0.420	-3.68%
Norte	6.0	6.7	0.709	11.85%	10.4	9.9	-0.434	-4.19%
Noreste	9.8	10.8	1.033	10.54%	15.3	15.7	0.315	2.05%
Centro Occidente	6.6	7.4	0.837	12.74%	10.8	9.5	-1.316	-12.19%
Centro Sur	15.2	15.2	0.003	0.02%	14.9	12.9	-2.021	-13.54%
Pacífico Sur	5.8	6.3	0.538	9.33%	8.1	6.8	-1.271	-15.71%
Golfo de México	6.2	7.8	1.565	25.17%	8.8	9.8	0.976	11.04%
Península de Yucatán	4.8	5.6	0.815	17.04%	7.5	8.0	0.448	5.96%
Total general	9.6	10.0	0.411	4.27%	11.9	11.0	-0.868	-7.31%

Nota: * Cálculo promedio de los años 2006 y 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (2005), INEGI, (2015) y RUV, (2019).

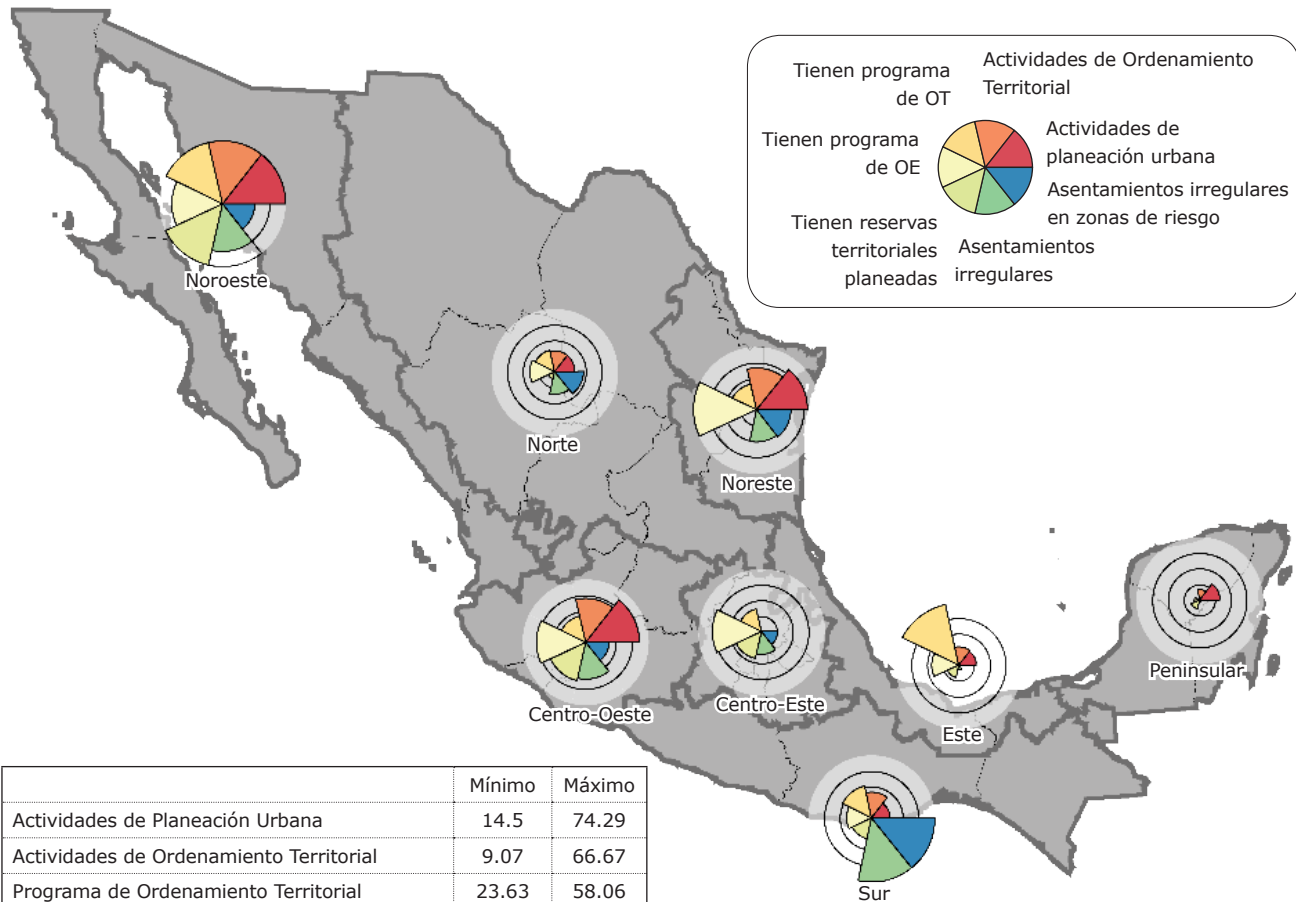
De acuerdo con datos del INEGI para 2005 y 2015, la distancia promedio en las 100 ciudades aumentó 4.27% en ese periodo, pasando de 9.6 a 10 kilómetros (km); es decir, los datos muestran que las ciudades aumentaron de tamaño. Para el caso de la oferta de vivienda institucional, se observa una reducción del orden del -7.31% en las distancias promedio de su emplazamiento, ya que los promedios pasaron de 11.9 a 11 km entre el año 2007 y 2015 respectivamente. Estos últimos datos reflejan que la oferta de vivienda institucional ha disminuido sus distancias promedio y se han localizado a menores distancias de las ciudades; no obstante, en el año 2015 se registra una diferencia de un km, esto es, prevalece un emplazamiento de la oferta institucional a mayor distancia del centro de la ciudad.

En todas las regiones, los incrementos porcentuales de las distancias promedio de la oferta no institucional respecto al centro de la ciudad ha seguido una tendencia al alza. Destacan las regiones Golfo de México (25.1%) y Península de Yucatán (17.8%) con incrementos significativos en sus promedios principalmente en sus zonas metropolitanas.

De manera similar, las regiones Golfo de México, Península de Yucatán y Noreste presentaron incrementos en los promedios de las distancias de la oferta de vivienda institucional.

En términos generales, los datos reflejan incrementos en las distancias de la vivienda «no institucional» mientras que se observa contrariamente una reducción de las distancias de la oferta «institucional». Ello puede deberse al fenómeno de vivienda deshabitada y a una “recapacitación” reciente del sector frente al fenómeno. Aún con la reducción observada, las distancias de los desarrollos institucionales se mantienen por encima de la distancia promedio de la vivienda «no institucional» al centro de ciudad. Es necesario que la política nacional de vivienda continúe incentivando la disminución de las distancias promedio de la vivienda «institucional», para aprovechar de mejor manera la inversión histórica realizada en infraestructura, equipamiento y servicios; con ello las ciudades incrementarán sus capacidades y potenciarán el uso racional del suelo en su región.

Mapa 1. Indicadores de capacidades locales de gestión territorial



	Mínimo	Máximo
Actividades de Planeación Urbana	14.5	74.29
Actividades de Ordenamiento Territorial	9.07	66.67
Programa de Ordenamiento Territorial	23.63	58.06
Programa de Ordenamiento Ecológico	6.25	21.36
Reservas Territoriales	24.27	48.44
Asentamientos Irregulares	31.32	76.09
Asentamientos Irregulares en zonas de riesgo	25.81	65.22

Fuente: Construcción propia a partir de INEGI, (2017).

Ausencia de Planeación

Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en las capacidades locales de gestión. Ellas impactan directamente en la calidad tanto del territorio como en la capacidad técnica, prospectiva y de gestión de las mismas ciudades. El actual PND 2018-2024 ha detectado —como principales problemas que impactan en el ámbito del ordenamiento del territorio y la gestión urbana— la obsolescencia de planes

urbanos en 84% de los municipios del país. Adicionalmente, se estima que menos de 40% de las ciudades del SUN cuenta con un sistema de registro catastral operativo.

Recientemente, el INEGI (2017) publicó los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Delegacionales y Municipales 2017 donde se incluyen algunas de las actividades relacionadas con la gestión del territorio. El mapa 1 muestra los datos agregados por región, expresados en porcentaje de municipios con actividades de

gestión territorial, la existencia de programas de Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Ecológico y Reservas Territoriales, la identificación de asentamientos irregulares y una clasificación de acuerdo con su ubicación en zonas de riesgo. En las regiones Noroeste, Noreste y Centro-Oeste, más de tres cuartas partes de los municipios realizan actividades de planeación urbana y en menor grado de ordenamiento territorial, mientras que en el resto de las regiones muy pocos municipios realizaron dichas actividades. La gran mayoría de los municipios de todas las regiones carecen de programas de Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico. En la región Centro-Este, a pesar de su alto grado de urbanización, muy pocos gobiernos locales tienen capacidad de enfrentar las tareas de gestión urbana y territorial. En las regiones Este y Peninsular, las acciones de gestión también se efectuaron en menos de la mitad de los municipios. En este sentido, es urgente reforzar la presencia institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para apoyar las actividades de planeación y ampliar las capacidades técnicas de los gobiernos locales.

del Territorio son dos tareas pendientes y fundamentales para revertir la falta de capacidades técnicas de gobiernos locales en la materia, y que eventualmente podrían reducir las brechas regionales vía la institucionalización de la práctica del ordenamiento del territorio.



Recomendaciones finales

Son muchos los problemas que aquejan actualmente a las ciudades mexicanas (violencia, pobreza, etc.). Sin embargo, sin importar su jerarquía en el SUN, prácticamente todas comparten una expansión sin control ni finalidad; una baja densidad; vivienda lejana y de mala calidad alejada de los centros de trabajo; una nula o muy baja inversión en transporte público; y una falta o ausencia de planeación de mediano y largo plazo que permita aumentar la productividad de las urbes. En este sentido, es urgente reforzar los mecanismos que permitan revertir la tendencia de la degradación del medio ambiente y la calidad de vida de los urbanitas.

La creación de un Instituto Nacional de Planeación del Territorio, así como la creación de una Procuraduría Federal de Ordenación

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU, 2016) contempla la obligación de elaborar y poner en marcha una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, conocida por sus siglas, ENOT, y que es el instrumento rector para configurar la dimensión espacial del desarrollo de México.

Esta estrategia se propone configurar dicha dimensión espacial o territorial del proceso de desarrollo con un horizonte temporal de veinte años (2020-2040). En este sentido, la ENOT, como parte integral del Sistema Nacional de Planeación del Gobierno Federal, debe ser congruente y complementaria al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como a los programas sectoriales y regionales, que de este se deriven. Formalmente, según el artículo 3 Fracción XXVI de la mencionada ley, la ENOT se desarrolla en congruencia con el PND, como el marco básico para el ordenamiento y protección del territorio nacional. Promoverá en consecuencia, “la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país”

La ENOT se formula, desarrolla e implementa bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que define en la ley al ordenamiento territorial como “una política pública que tiene como objeto “la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”. El Ejecutivo Federal aprueba la ENOT tomando

en cuenta el marco legal e institucional del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La ENOT se somete a consulta en las entidades federativas a través del Congreso de la Unión y de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial.

La ENOT tiene como propósito primordial proteger a la población mexicana y fomentar su bienestar y calidad de vida, reduciendo las distintas vulnerabilidades que se observan en el territorio nacional, ya sean de tipo climático, ecológico, sísmico o de naturaleza socioeconómica. La ENOT asimismo busca dotar a las ciudades y asentamientos del país de mayor resiliencia, accesibilidad y conectividad. En este sentido la estrategia pone énfasis en reducir las desigualdades regionales y territoriales del México.

La ENOT se propone también conservar, restaurar y fomentar la biodiversidad de México, sus ecosistemas y paisajes, sus recursos hídricos y sus suelos, con criterios taxativos de ocupación y explotación general del territorio, buscando de modo explícito la sustentabilidad ambiental como uno de sus principios rectores. Se trata de un instrumento de planeación que apoya la coordinación de los grandes proyectos de inversión en materia de infraestructura, equipamientos e instalaciones diversas.

De entre los principales consideraciones y desafíos de la ENOT está el de respetar el marco legal que provee el Paco Federal y las atribuciones relativas a los distintos órdenes de gobierno. En ese sentido, la ENOT se formula a escalas congruentes con el marco federal y opera primordialmente a escala nacional, considerando también las grandes

Autor: Cassio Luiselli Fernández. Inédito.

subdivisiones programáticas del territorio y los grandes sistemas “urbanos rurales” del país, así como las distintas áreas metropolitanas y ciudades de diversos tamaños, dentro del Sistema Urbano Nacional (SUN).

La ENOT consta de cuatro grandes apartados: Primero, su marco legal, principios, enfoques y objetivos; Segundo, un extenso análisis diagnóstico del territorio mexicano, su trayectoria y problemática actual, que incluye al sistema básico geográfico, así como los sistemas del ámbito socioeconómico, físico espacial construido, el nacional territorial y urbano, así como consideraciones sobre los aspectos más críticos de nuestro territorio actual, y el potencial del mismo con escenarios a futuro. El Tercero se

refiere la estrategia propiamente dicha, con sus objetivos, lineamientos y acciones a diferentes escalas territoriales; y por último, el Cuarto, referido a la instrumentación de la estrategia, tanto en su dimensión normativa, como presupuestal, con sus mecanismos de seguimiento y evaluación.

Por último, es importante tomar en cuenta que la ENOT, como su mandato y nombre indican, no es un plan ni un programa específico, sino una estrategia y por lo mismo es de carácter indicativo, taxativo y general. Es importante tomar en cuenta que la ENOT es un ejercicio inédito y pionero en las estrategias de planeación de México y se irá corrigiendo, enriqueciendo y mejorando con el tiempo.

Referencias

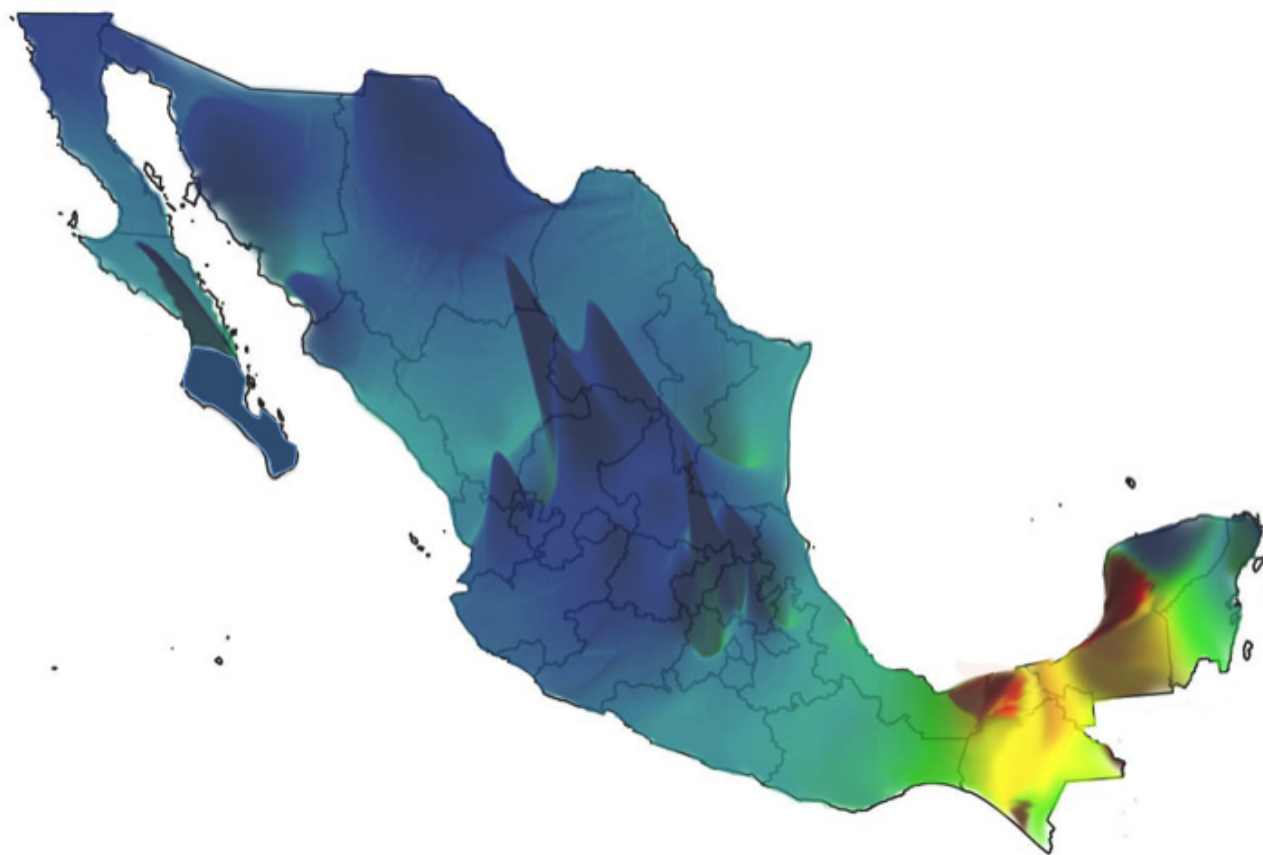
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2017). What Makes Cities More Productive? Evidence from Five OECD Countries on the Role of Urban Governance. *Journal of Regional Science*, 57(3), 385–410. <https://doi.org/10.1111/jors.12334>
- Amindarbari, R., & Sevtsuk, A. (2015). *Metropolitan Form Analysis Toolbox for ArcGIS v10.2 and v10.3.1*. Disponible en http://media.voog.com/0000/0036/2451/files/20150913_MFA_Help.pdf
- Bassols, Á. (1979). *México formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Bihl, A., & Pfefferkorn, R. (2008). *Le Système des Inégalités*. Paris: La Découverte.
- Boisier, S. (1996). *Modernidad y territorio*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.
- CONAPO. (1998). *Índices de Marginación, 1995*. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_marginacion_1995
- CTS-Embarq, IMCO, & CMM. (2013). *Reforma Urbana: 100 Ideas para las Ciudades de México*. Disponible en <http://wriciudades.org/research/publication/reforma-urbana-100-ideas-para-las-ciudades-mexicanas>
- Forbes. (14 julio 2015). *México padece la mayor desigualdad de ingresos: OCDE* • Forbes México. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/mexico-padece-la-mayor-desigualdad-de-ingresos-ocde/>
- Glaeser, E. (2010). *Agglomeration Economics*. Disponible en <https://www.nber.org/books/glae08-1>
- Guerra, E., Caudillo, C., Monkkonen, P., & Montejano, J. (2018). Urban Form, Transit Supply, and Travel Behavior in Latin America: Evidence from Mexico's 100 Largest Urban Areas. *Transport Policy*, 69, 98–105. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.06.001>
- IMCO. (2018). *Índice de movilidad urbana: barrios mejor conectados para ciudades más incluyentes*. Disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/I%CC%81ndice-de-Movilidad-Urbana_Documento.pdf
- INEGI. (1995). *Conteo de Población y Vivienda 1995*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2000). *Censo de Población y Vivienda 2000*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2005). *Conteo de Población y Vivienda 2005*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/>
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2017). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>
- INEGI. (2019). *Parque vehicular*. [Base de Datos]. Disponible en https://www.inegi.org.mx/temas/vehiculos/default.html#Informacion_general
- ITDP. (2017). *Invertir para movernos 2015: diagnóstico de inversión en movilidad 2011–2015*. Disponible en <http://mexico.itdp.org/noticias/invertir-para-movernos-2015-diagnostico-de-inversion-en-movilidad-2011-2015/>
- Kim, Y., & Zangerling, B. (Eds.). (2016). *Mexico Urbanization Review: Managing Spatial Growth for Productive and Livable Cities in Mexico*. Washington, D.C: World Bank Publications.
- Maycotte Pansza, E., & Sánchez Flores, E. (2010). *Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: la política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas*. ACE: Architecture, City and Environment, 5(13), 19–32.
- Miguel Velasco, A. E., Maldonado Cruz, P., & Torres Valdez, J. C. (2007). Desigualdad del desarrollo regional en México. *Problemas del Desarrollo*, 38(151), 87–102.
- Monkkonen, P., & Giottonini, P. (2017). Repensar la contención urbana en México: del control del crecimiento a la promoción del crecimiento de calidad. En J. Montejano & C. Caudillo (Eds.), *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* (p. 147). México: CentroGEO-CONACyT.
- Montejano, J., & Caudillo, C. (2017). *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* México: CentroGEO-CONACyT.
- Montejano, J., Monkkonen, P., Guerra, E., & Caudillo, C. (2019). *The Costs and Benefits of Urban Expansion: Evidence from Mexico, 1990–2010*. Disponible en https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/montejano_wp19jm1.pdf
- OCDE. (2015). *OCDE Urban Policy Reviews, Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*. Paris: OCDE.
- Olivera, G. (2015). *La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*. México: UNAM-CRIM.
- Pesaresi, M., Ehrlich, D., Ferri, S., Florczyk, A., Carneiro Freire, S. M., Halkia, S., ... Syrris, V. (2016). Operating Procedure for the Production of the Global Human Settlement Layer from Landsat data of the Epochs 1975, 1990, 2000, and 2014. *Publications Office of the European Union*, 1–62.
- PND (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación 12 de julio de 2019*. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

- RUV. (2019). *Información estratégica 2006- 2019*. Disponible en <http://portal.ruv.org.mx/index.php/principales-indicadores/>
- Salazar Cruz, C. (2014). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano. En S. E. Giorguli Saucedo & V. Ugalde (Eds.), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira* (pp. 343–372). México, D.F.: El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- SEDESOL. (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. México.
- Senado de la República del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C, & SIMO Consulting. (2014). *México compacto las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico_compacto.pdf
- Torres, R., & Eibenschutz Hartman, R. (2006). *La producción social de la vivienda en México: dimensión e impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*. México: UAM-Xochimilco.

Tercera
parte

Regiones y cuestión
social



Origen es destino en las entidades federativas y en las regiones¹



Introducción

El estudio de la marginación municipal de México por medio de un índice alternativo al índice de marginación municipal del Consejo Nacional de Población (CONAPO), permitió identificar la trayectoria que ha seguido la marginación, a nivel municipal a lo largo del tiempo, desde el año 1990 hasta 2015. Las observaciones utilizadas por ambos índices provienen de los censos (años terminados en cero) y los recuentos o encuestas censales (años terminados en cinco), por lo cual se dispone de seis mediciones de marginación espaciadas por quinquenios.

Los análisis llevados a cabo con el índice de marginación alternativo permitieron concluir que la marginación tendió a decrecer en el periodo considerado, pero que su variabilidad aumentó sistemáticamente desde 1990 a 2015; es decir: *i*) que la mejoría (disminución de la marginación) no se ha dado con la misma intensidad en todos los municipios del país y en casos extremos en algunos de ellos empeoró y *ii*) que la marginación de los municipios ha tendido a divergir a lo largo del tiempo.

En efecto, el estudio estadístico de las trayectorias de la marginación municipal permitió agrupar a los municipios del país en tres grandes categorías: *i*) aquellos que en el año 1990 tenían un elevado nivel de marginación y que durante los cinco quinquenios subsecuentes la aumentaron en lugar de reducirla. Afortunadamente es un

grupo relativamente pequeño (en el año 2015 eran 98 municipios y todos ellos cuentan con un reducido número de habitantes); *ii*) el segundo grupo está formado por 1426 municipios que en 1990 tenían niveles de marginación moderada pero que en el lapso de 25 años la redujeron a tasa pausada. La tendencia de este grupo se imprime sobre la evolución temporal de la totalidad de los municipios, ello se debe, por una parte, a su tamaño; y por otra, por haber experimentado una tendencia intermedia en comparación con las otras dos clases; *iii*) el tercer y último conjunto de municipios está formado por 992 que en 1990 tenían los más bajos niveles de marginación y que la redujeron a las tasas más elevadas que se observaron en los últimos cinco quinquenios (Cortés & Vargas, 2017: 53-82).

Las tendencias que subyacen a la reducción de la marginación y al aumento de la dispersión de los municipios son resultado de la conjunción de los tres tipos de trayectorias observadas durante la última década del siglo XX y los tres primeros quinquenios del XXI.

Con base en estos resultados, en la siguiente sección se examina cómo enraízan las trayectorias municipales de la marginación en las entidades federativas de México, en el apartado subsiguiente se estudia la evolución de ellas en las regiones del país. En la cuarta y última parte se ofrecen algunas conclusiones generales.

Autores principales: Fernando Cortés y Delfino Vargas

¹ Este texto es una continuación del análisis presentado en "Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015".

Las trayectorias de la marginación municipal en las entidades federativas, 1990 a 2015

El cuadro 1 muestra los tres tipos de trayectorias municipales de la marginación según entidades federativas. Las dos primeras columnas contienen el número y el nombre de las 32 entidades federativas. La tercera, cuarta y quinta columnas dan información del número de municipios que tiene cada entidad federativa en que predominan las trayectorias «Alta y creciente», «Decreciente moderada» y «Decreciente rápida», respectivamente. Estas últimas son las etiquetas con las cuales se identifican los tres tipos de trayectorias mencionadas en la introducción.

Las entidades federativas del cuadro están ordenadas de mayor a menor en función del valor del índice de trayectorias, «Índice T», desplegado en la última columna. Este índice se construyó para sintetizar el perfil de las trayectorias correspondientes a cada entidad federativa.

Para construir el «Índice T», se definió una variable auxiliar X_{ij} , donde $i=1,2,3$ simboliza a los tres tipos de trayectorias y $j=1,2,\dots,32$ representa a las entidades federativas. La variable X_{ij} asume los siguientes valores:

0 si el municipio i tiene una trayectoria «Alta creciente»

1 si el municipio i tiene una trayectoria «Decreciente moderada»

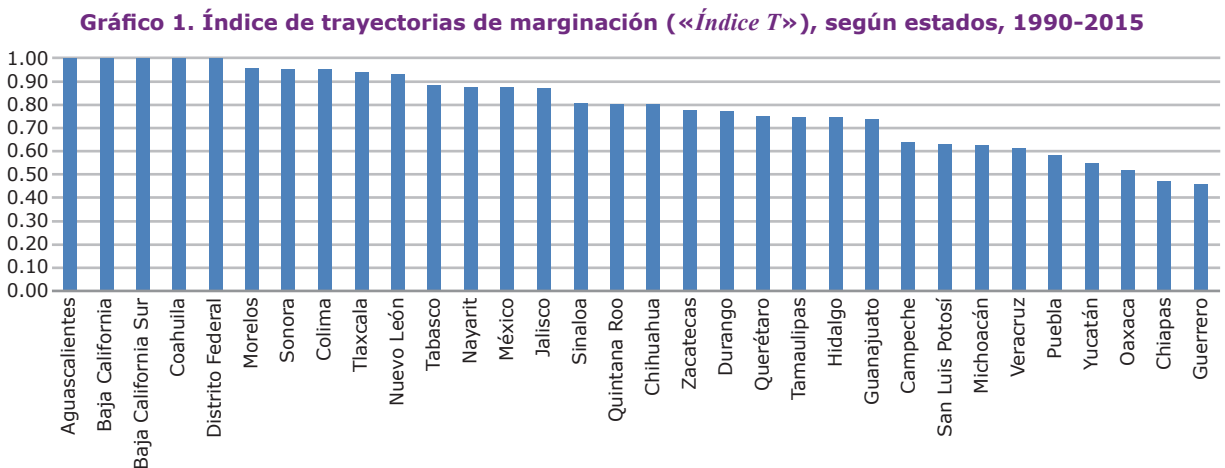
2 si el municipio i tiene una trayectoria «Decreciente rápida»

El índice de trayectorias para la entidad federativa j se define como:

$$\text{Índice } T_j = \frac{\sum_i^3 x_{ij}}{\text{Máx}(\sum_i^3 x_{ij})}$$

El máximo valor que puede alcanzar la suma del denominador es $2 \cdot n_j$, donde n_j simboliza el número de municipios de la entidad federativa j , por lo cual este índice asume valores dentro del rango 0 a 1. En el caso particular en donde todos los municipios de una entidad federativa están en la categoría «Alta creciente» entonces toma el valor 0 y asume el valor 1 si todos los municipios de un estado han tenido trayectorias «Decreciente rápida».

La información que proporciona el «Índice T» se sintetiza en el gráfico 1. A simple vista sobresale el caso de cinco entidades federativas cuyo «Índice T» asume el valor máximo (Distrito Federal [D.F.], Coahuila, Baja California Sur, Baja California y Aguascalientes) lo que indica que todos sus municipios se encuentran en la categoría de marginación «Decreciente rápida» (cuadro 1, gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Vargas, (2017).

Cuadro 1. Distribución de las trayectorias de marginación, según entidades federativas, 1990 a 2015

Número	Entidad Federativa	<i>Alta creciente</i>	<i>Decreciente moderada</i>	<i>Decreciente rápida</i>	Total de municipios	<i>Índice T</i>
1	Aguascalientes	0	0	11	11	1.000
2	Baja California	0	0	5	5	1.000
3	Baja California Sur	0	0	5	5	1.000
5	Coahuila	0	0	38	38	1.000
9	Distrito Federal	0	0	16	16	1.000
17	Morelos	0	3	30	33	0.955
26	Sonora	0	7	65	72	0.951
6	Colima	0	1	9	10	0.950
29	Tlaxcala	0	7	53	60	0.942
19	Nuevo León	0	7	44	51	0.931
27	Tabasco	0	4	13	17	0.882
18	Nayarit	1	3	16	20	0.875
15	México	0	32	93	125	0.872
14	Jalisco	1	31	93	125	0.868
25	Sinaloa	0	7	11	18	0.806
23	Quintana Roo	0	4	6	10	0.800
8	Chihuahua	4	19	44	67	0.799
32	Zacatecas	0	26	32	58	0.776
10	Durango	1	16	22	39	0.769
22	Querétaro	0	9	9	18	0.750
28	Tamaulipas	0	22	21	43	0.744
13	Hidalgo	0	43	41	84	0.744
11	Guanajuato	0	24	22	46	0.739
4	Campeche	0	8	3	11	0.636
24	San Luis Potosí	0	43	15	58	0.629
16	Michoacán	0	85	28	113	0.624
30	Veracruz	3	159	50	212	0.611
21	Puebla	4	173	40	217	0.583
31	Yucatán	2	92	12	106	0.547
20	Oaxaca	56	441	73	570	0.515
7	Chiapas	11	103	4	118	0.470
12	Guerrero	15	58	8	81	0.457
	Total	98	1,427	932	2,457	

Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Vargas, (2017).

En el otro extremo del gráfico se despliegan Oaxaca, Chiapas y Guerrero, estados donde se concentran a 82 de los 98 municipios que han tenido trayectorias de marginación «Alta creciente» que —aunada a la presencia significativa de municipios que han seguido una evolución «Decreciente moderada»— provoca que los puntajes del índice de trayectoria los ubiquen en la cola derecha de la distribución del índice, cuyos valores fluctúan en el entorno de 0.4 y 0.5.

Sinaloa, Quintana Roo, Chihuahua, Zacatecas y Durango forman un grupo en que los valores del «Índice T» se encuentran entre 0.769 y 0.800 lo que indicaría que sus municipios tienden a localizarse en las categorías de marginación «Decreciente moderada» y «Decreciente rápida».

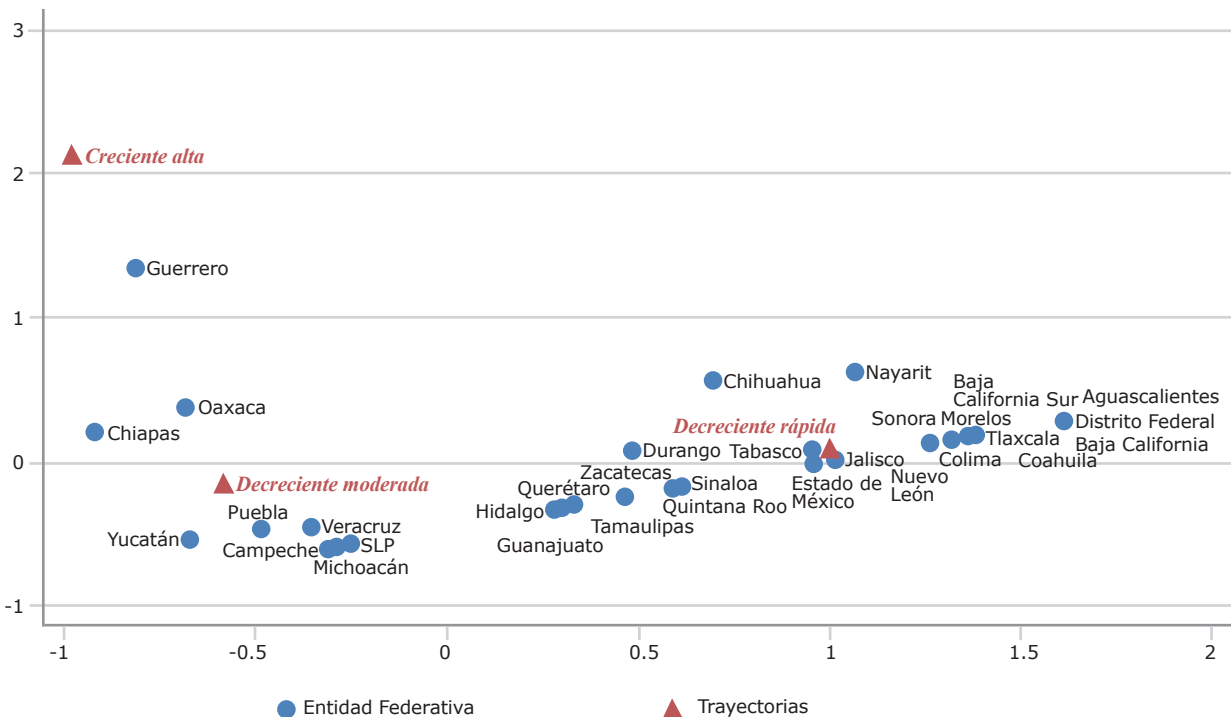
En términos generales, el gráfico 1 muestra que —en 17 entidades federativas, que cubren desde el D. F. hasta Chihuahua— el «Índice T» alcanza valores superiores al 0.80, esto indica la escasa o nula importancia de la categoría «Alta creciente» y el predominio de las trayectorias «Decreciente rápida».

Una manera alternativa de resumir la información del cuadro 1 y el gráfico 1, consiste en estudiar las trayectorias de marginación de los municipios de las entidades federativas empleando análisis de correspondencias. El resultado muestra de manera sintética cómo se localizan los estados en relación con las categorías «Alta Creciente», «Decreciente moderada» y «Decreciente rápida» (gráfico 2).

Las observaciones de este gráfico se pueden agrupar en cuatro grandes categorías:

- Guerrero, Oaxaca y Chiapas se encuentran a medio camino entre los polos de trayectorias «Creciente alta» y «Decreciente moderada», esto se debe a que en ellos los municipios con trayectorias de marginación «Alta y Creciente» coexisten con los que han tenido una evolución «Decreciente moderada» en el tiempo transcurrido entre los años 1990 y 2015.
- En el otro extremo, en torno al polo «Decreciente rápida», se aglutinan las entidades federativas cuyos municipios

Gráfico 2. Análisis de Correspondencias por estados y trayectorias, 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Vargas, (2017).

tenían en 1990 los más bajos niveles de marginación y que hasta 2015 los han reducido a las tasas más elevadas: Aguascalientes, D. F., las dos California, Coahuila, Morelos, Tlaxcala, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Nayarit, Sonora, Colima, Sinaloa, Quintana Roo, Durango y Jalisco.

- c) Las entidades federativas en cuyos municipios predominan los municipios con tendencia «*Decreciente moderada*» son: Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Campeche, Yucatán y Michoacán.
- d) Los municipios de los estados de Hidalgo, Guanajuato, Tamaulipas, Querétaro y Zacatecas combinan preferentemente, trayectorias «*Decreciente rápida*» y «*Decreciente moderada*» de modo que en el gráfico 2 se encuentran a medio camino entre ambos polos.

Las trayectorias de marginación en las regiones

En esta sección se analiza la distribución de las trayectorias de marginación que han seguido los municipios, entre los años 1990 y 2015, pero esta vez se consideran las grandes regiones del país. Si bien existen varias regionalizaciones disponibles de México se ha optado por la de Bassols, (2002: 339 y 340), cuyos detalles se encuentran en la tabla del anexo.

En el cuadro 2, en donde las regiones han sido ordenadas de mayor a menor valor del «Índice T»², se presenta la distribución de los tres tipos de evolución que han seguido las trayectorias de la marginación en las nueve regiones que distingue Bassols.

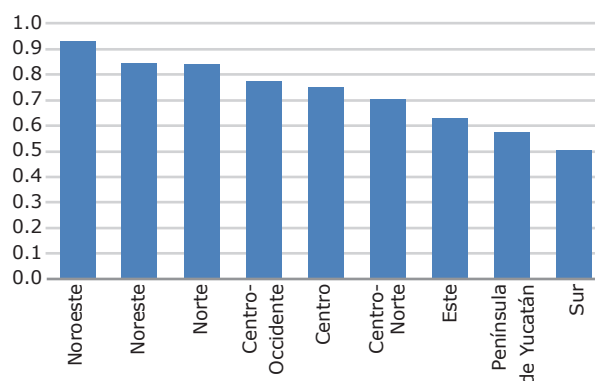
Una mirada rápida a los valores asentados en las columnas permite apreciar que, en los renglones inferiores, donde se encuentran

² La única diferencia respecto a la fórmula empleada en la sección anterior es que ahora *j* refiere a las nueve regiones en que Bassols divide al país.

las regiones Este, Península de Yucatán y Sur tienden a predominar las trayectorias municipales «*Decreciente moderada*» y «*Alta creciente*». En la parte superior están las regiones Noroeste, Noreste y Norte, donde prevalecen los municipios con recorridos de marginación «*Decreciente moderada*» y «*Decreciente rápida*».

El gráfico 3 ofrece una visualización más compacta de la misma información:

Gráfico 3. Índice de trayectorias de marginación por regiones, 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Vargas, (2017).

La zona noroeste es la que presenta los menores niveles de marginación del país y donde prevalecen los municipios que experimentan una disminución rápida, incluso son minoritarios aquellos que tienen un nivel de marginación medio y que lo reducen a velocidad moderada. En el otro extremo, en la región Sur, están situados casi todos los municipios que exhiben una tendencia de marginación «*Alta y Creciente*» y son mayoritarios aquellos que han tenido una evolución «*Decreciente moderada*».

El comportamiento diferencial del descenso de la marginación en los últimos 25 años en el Noroeste y Sur del país marca los extremos en la velocidad de la caída de la marginación. Una perspectiva más amplia permite apreciar que es en la zona norte, en general, donde los índices de marginación disminuyen más rápidamente; mientras que en la zona sur —en la Península de Yucatán— y en la región Este el ritmo de reducción es bastante más modesto.

Cuadro 2. Distribución de las trayectorias municipales según regiones, 1990-2015

Regiones Bassols	Alta creciente	Decreciente moderada	Decreciente rápida	Total	Índice T
Noroeste	0	14	86	100	0.930
Noreste	0	29	65	94	0.846
Norte	5	35	104	144	0.844
Centro-Occidente	2	144	179	325	0.772
Centro	4	267	282	553	0.751
Centro-Norte	0	69	47	116	0.703
Este	3	163	63	229	0.631
Península de Yucatán	2	104	21	127	0.575
Sur	82	602	85	769	0.502
Total	98	1,427	932	2,457	

Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Vargas, (2017).

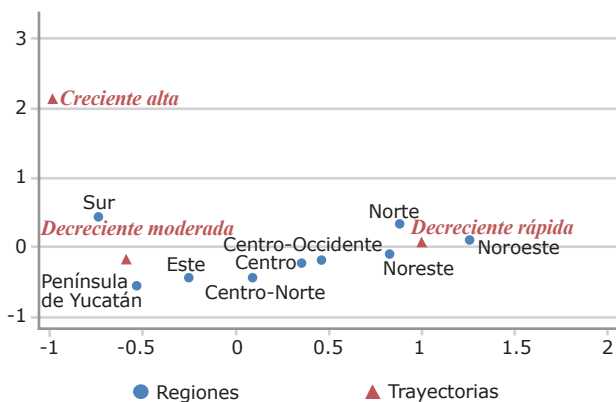
De esta información se desprende que, entre 1990 y 2015, tanto la caída de la marginación como el aumento de su variabilidad, que se documentó en un trabajo anterior (Cortés & Vargas, 2017: 75–76), se expresa con claridad en el territorio. El Noroeste, el Noreste y el Norte, regiones en cuyos territorios sus habitantes experimentan los menores niveles de marginación³, son regiones donde las condiciones de vida mejoran rápidamente, mientras que en el Sur, el Este y la Península de Yucatán los niveles de marginación son los más altos y, por tanto, los indicadores de marginación son los más elevados del país, tienden a reducirse a menor velocidad que en el norte. En el Centro Occidente, Centro y Centro Norte el número de municipios que presentan tendencias «*Decreciente y Moderada*» y «*Decreciente rápida*» está bastante equilibrado de modo que la tasa de mejora en las condiciones de vida es superior a las del sur, pero inferior al norte.

Una manera sintética y gráfica de clasificar las trayectorias de marginación que han seguido las regiones en el periodo de estudio

la proporciona el análisis de correspondencias. El resultado (gráfico 4) permite distinguir a: *i*) aquellas que se aglutinan en torno al polo trayectoria «*Decreciente rápida*», compuesta por el Norte, Noreste y Noroeste, que no solo son en las que imperan las mejores condiciones de vida sino también donde mejoran con más rapidez en contraste con el resto de la República; *ii*) las regiones que se encuentran alrededor del polo trayectoria «*Decreciente moderada*» (Este, Península de Yucatán y Sur), que son las zonas en donde los niveles de marginación son los más elevados y su reducción se da a ritmo moderado. Hasta este punto los resultados son una repetición de los análisis previos, pero este gráfico deja al descubierto que en este grupo la región Sur se diferencia de las otras dos, porque es la única que se aproxima a la trayectoria «*Alta creciente*», debido a que en ella se encuentra casi la totalidad de los municipios que en 1990 tenían un nivel de marginación alto y que durante el periodo la elevaron en lugar de disminuirla; y *iii*) las regiones del centro (Centro-Occidente, Centro-Norte y Centro propiamente tal) se encuentran a medio camino entre los polos marginación decreciente rápida y moderada; es decir, combinan municipios con trayectorias decrecientes moderada y rápida.

³ Esto quiere decir, menor proporción de la población gana hasta dos salarios mínimos, menor proporción de población analfabeta, menor proporción de población sin primaria completa, menor proporción de población que habita en viviendas con piso de tierra, menores coeficientes de hacinamiento, menor proporción de viviendas sin agua entubada, menor proporción de viviendas sin electricidad, menor proporción de viviendas sin escusado y menor porcentaje de la población en localidades con menos de 5 mil habitantes.

Gráfico 4. Análisis de Correspondencias por regiones y trayectorias, 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Cortés y Vargas, (2017).

Conclusiones

Este trabajo agrega la dimensión territorial a una investigación previa. Una de las principales conclusiones fue mostrar que el aumento de la divergencia en la marginación, que experimentó el país entre 1990 y 2015, se debió a que los municipios siguieron tres tipos de trayectorias de marginación diferentes, etiquetadas como «Creciente alta», «Decreciente moderada» y «Decreciente rápida».

El análisis de las trayectorias según entidades federativas, desplegado en la segunda sección, fue una primera aproximación en el camino para lograr una mejor comprensión del efecto de las dinámicas estatales sobre la evolución de las tendencias de la marginación a lo largo del tiempo. Por otra parte, en la tercera sección se ha desvelado que esta diversidad de trayectorias al nivel nacional se origina en tres tendencias regionales subyacentes, las cuales han llevado a la identificación de tres tipos de regiones, dentro de las cuales se encuentran las entidades federativas.

La zona norte del país —formada por las regiones Noroeste, Noreste y el Norte, considerada más rica, con los menores niveles de marginación o las mejores condiciones de vida de su población— fue la que siguió la trayectoria más favorable «Decreciente rápida»,

mientras que las regiones Sur, Península de Yucatán y Este, fueron las atribuidas como las más pobres de México, con los más altos índices de marginación o las peores condiciones de vida, por tanto experimentaron la trayectoria «Decreciente moderada». El simple hecho de que la reducción de la marginación de las regiones con mejores condiciones de vida sea más rápida que en aquellos que tienen niveles de marginación más elevados es un factor para explicar la divergencia territorial.

Las regiones Centro, Centro-Occidente y Centro-Norte, están en una posición intermedia entre las trayectorias «Decreciente rápida» y «Decreciente moderada». Aunque Centro-Norte presenta evoluciones de la marginación parecidas a la región Sur, Península de Yucatán y Este; y el Centro al conglomerado del Norte, son regiones que tienen combinaciones de trayectorias que ameritan mantenerlas separadas.

Los niveles de marginación se han reducido a lo largo de los 25 años comprendidos entre 1990 y 2015, a pesar de ello, no se ha observado un proceso de convergencia territorial. Por el contrario, este trabajo y el previo ha dado cuenta de que, durante este periodo, la discrepancia de la marginación entre las regiones ha aumentado, las menos marginadas al inicio del periodo redujeron mucho más su marginación al final del mismo que las más marginadas. La marginación es un ángulo más, el cual marca el aumento de la distancia entre las condiciones de vida del país México-Norte con el país México-Sur.

En esta investigación se decidió usar la regionalización de Bassols al nivel de entidad federativa, pese a su fineza y sus bondades impuso algunas limitaciones al análisis, por ejemplo, obstaculizó ligar el análisis de las trayectorias de marginación municipal en las entidades federativas con el de las regiones, de hecho, el estado de Aguascalientes o el D. F., tienen un perfil de trayectorias más parecido a la región Norte; sin embargo, fueron clasificados por Bassols en las regiones Centro-Occidente y Centro, respectivamente. Contrario a ello, en términos generales, se puede apreciar

una buena correspondencia entre regiones y estados, como se puede observar al contrastar los cuadros 1 y 2.

En estudios futuros se deberá no solo tener en cuenta el lugar que ocupa cada entidad federativa en el «*Índice T*» sino también la dispersión de la distribución interna de las trayectorias municipales. Así mismo, habrá que construir zonas en función del propósito del estudio y, para contar con una mirada más fina, se deberán intentar regionalizaciones de trayectorias de marginación municipal teniendo en cuenta la contigüidad geográfica de los municipios tanto sin respetar como respetando la división político-administrativa estatal.



Anexo

Cuadro A1. Grandes regiones en México, así como regiones medias que abarcan

Regiones/estados	Regiones medias
<p>Noroeste</p> <p>Baja California Baja California Sur Sonora Sinaloa</p>	<p>Baja California: Tijuana, Tecate, Valle de Mexicali, Ensenada.</p> <p>Baja California Sur: desierto de Vizcaíno y Santa Rosalía, Valle de Santo Domingo y La Paz, Valle del extremo sur de Baja California.</p> <p>Sonora: San Luis Río Colorado, Caborca y Altar, costa de Sonora y Hermosillo, Nogales y Cananea, montaña de Sonora, Guaymas, Valle del Yaqui y del Mayo.</p> <p>Sinaloa: Valle bajo Del Fuerte y los Mochis, Guasave y Guamúchil, Valle del centro de Sinaloa y Culiacán, Valles de Sinaloa y Mazatlán.</p>
<p>Norte</p> <p>Chihuahua Coahuila Durango</p>	<p>Chihuahua: Casas Grandes, Valle de Juárez, Sierra Tarahumara, Valles del centro de Chihuahua, Valles del bajo Conchos y Ojinaga, Parral, Valle de Delicias, Allende y Jiménez.</p> <p>Coahuila: Sierra Mojada y Cuatro Ciénegas, Piedras Negras y Acuña, Nueva Rosita y Múzquiz, Monclova, Comarca Lagunera y Torreón, Parras, Saltillo.</p> <p>Durango: sierra norte de Durango, Comarca Lagunera y Gómez Palacio, Valles del centro de Durango, sierra sur de Durango.</p>
<p>Noreste</p> <p>Nuevo León Tamaulipas</p>	<p>Nuevo León: Anáhuac y Sabinas Hidalgo, Monterrey, Cerralvo, China, Linares y Montemorelos, sur de Nuevo León.</p> <p>Tamaulipas: Nuevo Laredo, Bravo bajo y Matamoros, centro de Tamaulipas y Ciudad Victoria, Jaumave y Tula, El Mante, Huasteca tamaulipeca y Tampico.</p>
<p>Centro-Norte</p> <p>Zacatecas San Luis Potosí</p>	<p>Zacatecas: Fresnillo y Sombrerete, Río Grande, norte de Zacatecas, centro de Zacatecas, Valles de Juchipila y Tlaltenango.</p> <p>San Luis Potosí: Charcas, Salado de San Luis y Matehuala, suroeste de San Luis, Rioverde y Ciudad del Maíz, Huasteca potosina y Ciudad Valles.</p>
<p>Centro-Occidente</p> <p>Nayarit Jalisco Aguascalientes Guanajuato Colima Michoacán</p>	<p>Nayarit: norte de Nayarit, sierra de Nayarit, centro de Nayarit y Tepic, sur de Nayarit.</p> <p>Jalisco: Puerto Vallarta, costa sur de Jalisco y Autlán, norte de Jalisco, Ameca, Guadalajara, sur de Jalisco, Ocotlán y La Barca, Los Altos.</p> <p>Aguascalientes: Calvillo, Pabellón y Tepezalá, sur de Aguascalientes.</p> <p>Guanajuato: norte de Guanajuato, bajío de Guanajuato y León y Celaya.</p> <p>Colima: Manzanillo, norte de Colima, Tecomán.</p> <p>Michoacán: costa de Michoacán y Lázaro Cárdenas, valle de Apatzingán, Ciénegas de Chapala y Zamora, Meseta Purépecha y Uruapan, bajío de Michoacán, Morelia, Tierra Caliente y Huetamo, noreste de Michoacán.</p>
<p>Centro</p> <p>Querétaro Estado de México Distrito Federal Hidalgo Morelos Tlaxcala Puebla</p>	<p>Querétaro: Ciudad de Querétaro, San Juan del Río, norte de Querétaro y Cadereyta</p> <p>Estado de México: noroeste del Estado de México y Atlacomulco, Valle de Bravo, sur del Estado de México, Toluca y Lerma, cuenca de México y norte de Tlalnepantla, cuenca del oriente de México, Ecatepec y Nezahualcóyotl, cuenca del oriente de México y sureste de Amecameca.</p> <p>Distrito Federal: norte, centro y sur del Distrito Federal.</p> <p>Hidalgo: Valle de Mezquital y Tula, Jacala y Molango, Huasteca hidalguense, Pachuca, Ciudad Sahagún y Apan, Tulancingo.</p> <p>Morelos: Cuernavaca, Puente de Ixtla y Zacatepec, Cuautla.</p> <p>Tlaxcala: Calpulalpan, Tlaxcala y Apizaco, Huamantla.</p> <p>Puebla: sierra norte de Puebla, Teziutlán, ciudad de Puebla y Atlixco, Izúcar de Matamoros, sur de Puebla, Oriental y Ciudad Serdán.</p>

<p>Sur</p> <p>Guerrero Oaxaca Chiapas</p>	<p>Guerrero: Ixtapa y Zihuatanejo, Acapulco, Tierra Caliente y Ciudad Altamirano, centro de Guerrero y Chilpancingo, norte de Guerrero e Iguala, la montaña y Mixteca de Guerrero.</p> <p>Oaxaca: Mixteca oaxaqueña, Valles centrales de costa de Oaxaca, la Cañada, sierra de Juárez y mixe, Valle del Papaloapan y Tuxtepec, istmo oaxaqueño y Salina Cruz.</p> <p>Chiapas: centro de Chiapas y Tuxtla Gutiérrez, costa de Chiapas y Soconusco, altos de Chiapas y San Cristóbal de Las Casas, norte de Chiapas, Comitán-Lacandonia.</p>
<p>Este</p> <p>Veracruz Tabasco</p>	<p>Veracruz: Huasteca veracruzana, Jalapa y Martínez de la Torre, Orizaba y Córdoba, Puerto de Veracruz, bajo Papaloapan, istmo veracruzano y Coatzacoalcos.</p> <p>Tabasco: La Chontalpa y Cárdenas, región del centro y Villahermosa, Los Ríos.</p>
<p>Península de Yucatán</p> <p>Campeche Yucatán Quintana Roo</p>	<p>Campeche: Ciudad del Carmen, Campeche y Champotón, Los Chenes.</p> <p>Yucatán: región Henequenera y Mérida, Peto, Valladolid.</p> <p>Quintana Roo: Cancún y Cozumel, Carrillo Puerto, Chetumal.</p>

Fuente: Bassols, (2002: 339 y 340).

Referencias

- Bassols, A. (2002). *Geografía socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas.
- Cortés, F., & Vargas, D. (2017). *Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, Siglo XXI Editores.

Evolución y distribución regional de la pobreza, 2008-2018



Introducción

La incidencia de la pobreza multidimensional en México muestra no solo niveles altos, sino también una evolución de gran estabilidad a lo largo de la última década. Mientras que, en 2008 el 44.4% de los mexicanos vivían en condición de pobreza, para 2018 este porcentaje bajó apenas a 41.9%. No obstante, a raíz del crecimiento de la población, el número de personas que viven en dicha situación ha aumentado. Esto es en sí materia de preocupación, pero lo es más si consideramos que la pobreza está distribuida desigualmente tanto a nivel geográfico como según algunas características individuales. Los datos proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) muestran, por ejemplo, una incidencia de pobreza en 2018 que es 50% mayor en las zonas rurales que en las urbanas y casi cinco veces mayor en Guerrero que en Nuevo León. Asimismo, los jóvenes, las personas con discapacidad y los indígenas han estado persistentemente sobre representados entre aquellos que viven en pobreza (2019).

Este trabajo pretende aportar a la comprensión de la evolución de la pobreza en el país en el periodo comprendido entre 2008 y 2018. En contraste con otras aproximaciones, nuestro análisis pone el énfasis en una dimensión poco estudiada: la distribución de la carga que representa la pobreza entre las distintas regiones socioeconómicas. El objetivo es estudiar la relación entre la incidencia de la pobreza y la dimensión regional. Para ello, por un lado, revisamos los niveles y trayectorias de

incidencia de la pobreza, la pobreza moderada y la pobreza extrema en las distintas regiones a lo largo de la última década. Por el otro, analizamos qué tan equitativa o desigual es la distribución de la pobreza y la pobreza extrema, así como de las carencias sociales y la insuficiencia de ingreso, entre las regiones.

Utilizamos como fuente de datos las encuestas bienales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) correspondientes al periodo entre 2008 y 2018. Del mismo modo, retomamos la propuesta de regionalización de Bassols (2002), la cual divide al país en nueve regiones socioeconómicas, cada una de las cuales agrupa distintas entidades federativas. Las regiones son: Noroeste, Norte, Noreste, Centro-Occidente, Centro, Centro-Norte, Sur, Este y Península de Yucatán¹.

Este capítulo se conforma de cuatro secciones, incluida la introducción. En la siguiente presentamos la evolución de la pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema para las nueve regiones. En el tercer apartado, examinamos la distribución regional de la pobreza, la pobreza extrema, las carencias sociales y la insuficiencia de ingreso. Por último, presentamos algunas conclusiones.

Autores principales: Iliana Yaschine y Curtis Huffman

¹ Las regiones se conforman por los siguientes estados: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa), Norte (Chihuahua, Coahuila y Durango), Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), Centro-Norte (Zacatecas y San Luis Potosí), Centro-Occidente (Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Colima y Michoacán), Centro (Querétaro, Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla), Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), Este (Veracruz y Tabasco) y Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo). Para más detalles, ver el recuadro de Servando Valdés en este volumen.

Trayectorias regionales de pobreza

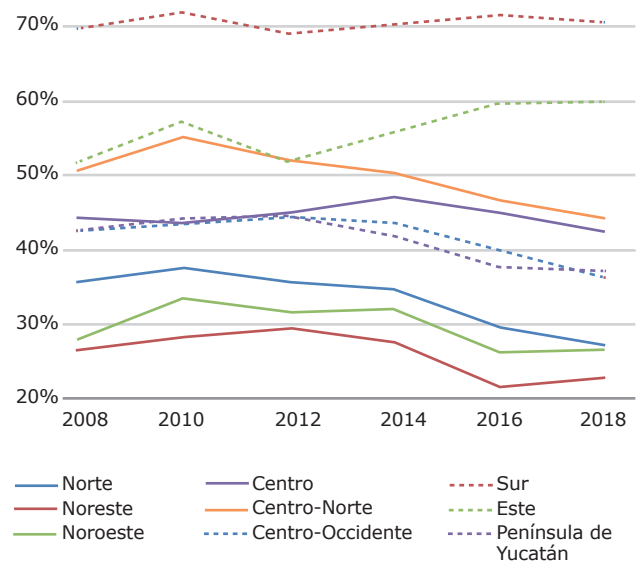
En este apartado revisamos la evolución de la incidencia de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema para las nueve regiones del país durante el periodo 2008-2018.² Es relevante recordar que la incidencia de pobreza se conforma por la suma de incidencias de pobreza moderada y pobreza extrema. El gráfico 1 muestra la evolución de la incidencia de pobreza por región en el periodo de estudio, mientras que el gráfico 2 hace lo mismo para la pobreza moderada y la pobreza extrema.

Al observar el primer gráfico, se aprecia, por un lado, que hay diferencias importantes en los niveles de pobreza regionales. La región Sur se separa claramente del resto de las regiones al tener una incidencia de pobreza de alrededor del 70% durante el periodo. Esto representa más del doble que la de la región Noreste, quien tiene la menor incidencia, por debajo del 30% a lo largo del periodo. Junto con la región Sur, las regiones Este y Centro-Norte conforman el grupo con mayores niveles de pobreza, seguidas por las regiones Centro, Centro-Occidente y Península con niveles intermedios y, por último, el Norte, Noroeste y Noreste, con los niveles más bajos del país. Esto es consistente con el conocimiento general sobre los mayores niveles de desarrollo en el norte y centro del país, en comparación con el sur.

En cuanto a las trayectorias, se observa que la mayoría de las regiones, con excepción del Centro, experimentan un incremento de la pobreza entre 2008 y 2010. Sin embargo, en general, fue posible revertir este incremento y terminaron el periodo, en 2018, con una

incidencia menor que la inicial, a excepción de las regiones Sur y Este, si bien cada uno de estos casos muestra particularidades. La región Sur tiene una trayectoria bastante estable a lo largo de los 10 años de estudio, con una incidencia de pobreza que pasó de 69.8% en 2008 a 70.6% 2018; una diferencia indistinguible del error estadístico. Por su parte, el Este experimenta una trayectoria que destaca por tener un incremento importante de pobreza entre 2012 y 2018 que no es observable en ninguna otra región. Entre 2008 y 2018 su incidencia se incrementó en 8.1 puntos porcentuales (51.8% a 59.9%), con lo cual se acercó al nivel de incidencia del Sur.

Gráfico 1. Incidencia de pobreza por región, 2008-2018



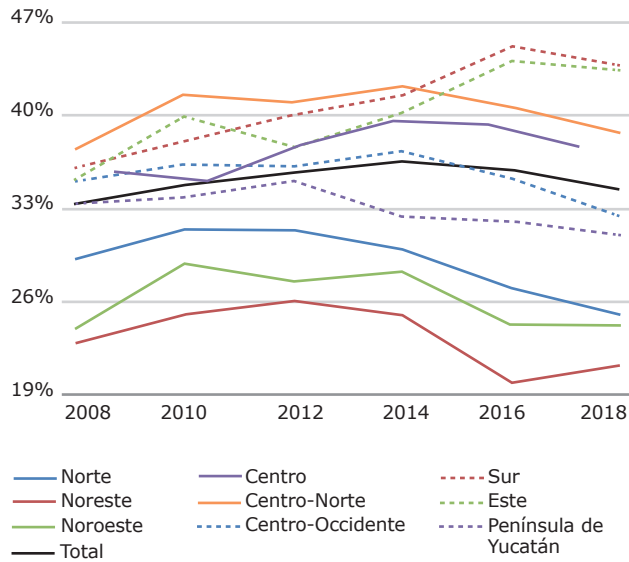
Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2008-2018), Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], (2019).

Al desagregar la pobreza en extrema y moderada, se pueden anotar algunas observaciones en relación con las dos regiones previamente descritas (gráficos 2A y 2B). Primero, que la estabilidad de la trayectoria de la región Sur está compuesta por una reducción sostenida de la pobreza extrema desde 2010 y un incremento sostenido de la pobreza moderada desde el 2008. Es muy probable que aquellos individuos que salieron de la pobreza extrema pasaran a engrosar el conjunto de personas en pobreza moderada, en virtud de

² De acuerdo con las definiciones de CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (entre las seis asociadas a derechos sociales, que son, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), y su ingreso es inferior a la línea de bienestar (insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias). Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias y, además, su ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo (insuficiente para adquirir la canasta alimentaria). La incidencia de la pobreza moderada es la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

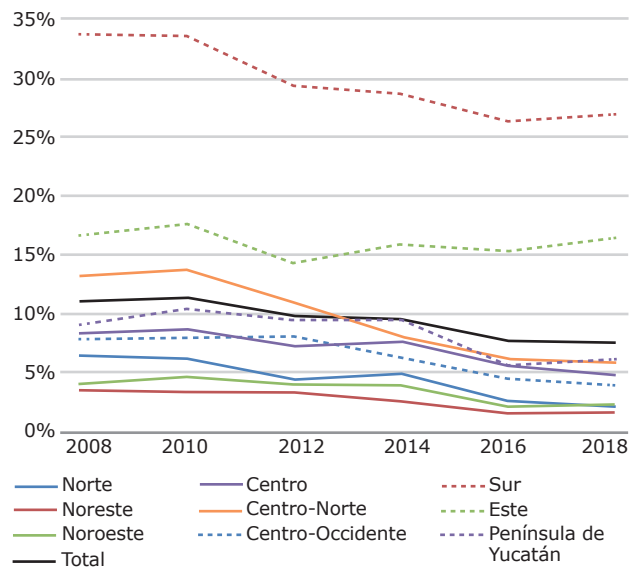
que su mejoría de condiciones no es suficiente para superar los umbrales de pobreza.

Gráfico 2A. Incidencia de pobreza moderada por región 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2008-2018), INEGI, (2019).

Gráfico 2B. Incidencia de pobreza extrema por región 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2008-2018), INEGI, (2019).

Segundo, el incremento pronunciado de la pobreza en la región Este desde 2012 está guiado principalmente por un aumento de la pobreza moderada, pero —a diferencia del

Sur— también se observa un aumento de la pobreza extrema en ese periodo; esta es la única región del país donde no se aprecia una tendencia decreciente de la pobreza extrema. En contraste con las otras regiones, pareciera que nuevos individuos se habrían incorporado tanto al grupo de pobres extremos como al de moderados. Esta tendencia vuelve particularmente alarmante lo sucedido en esta región.

Distribución desigual de la pobreza entre regiones

Hemos visto cómo las nueve regiones del país experimentan diferentes niveles y trayectorias de incidencia de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema. No obstante, poco sabemos respecto a posibles avances en la manera en que estas se distribuyen en el territorio. Ahora analizamos con mayor profundidad la desigualdad en la distribución regional de la pobreza, la pobreza extrema, las carencias sociales y la insuficiencia de ingreso. Tomamos los años 2008 y 2018 para ilustrar los niveles y cambios durante el periodo de estudio.

Como punto de partida, consideremos que una distribución equitativa de la pobreza supondría que todas las regiones cargarán proporcionalmente con el mismo peso de la pobreza nacional. Es decir, imaginemos que la pobreza fuese una maldición, la cual cae con un nivel de incidencia nacional de 44.4%, igual al observado en 2008, y que se reparte sin discriminación alguna (aleatoriamente) entre las diferentes regiones del país. Si este fuera el caso, todas las regiones exhibirían el mismo porcentaje (44.4%) de su respectiva población en condición de pobreza. Dado que cada región agrupa un tamaño distinto de población, esto significa que la cantidad de personas en pobreza que le tocaría soportar a cada región sería proporcional al porcentaje que su población representa de la población nacional.

Para analizar apropiadamente la distribución de la pobreza entre las regiones del país

adaptamos un índice de disimilaridad «D», que ha sido aplicado a la medición de la desigualdad de oportunidades (Paes de Barros, Ferreira, Molinas, Saavedra, De Carvalho, Franco, Freije-Rodríguez & Gignoux, 2008). En nuestro caso, el índice «D» mide qué tan disímil es la carga de la pobreza entre las regiones respecto a la incidencia de la pobreza a nivel nacional.

El índice «D» es un promedio ponderado de las diferencias absolutas entre la incidencia de pobreza de las nueve regiones (p_i) y la incidencia nacional (\bar{p}), donde el peso de cada región (β_i) está dado por su participación en la población nacional.

$$D = \frac{1}{2\bar{p}} \sum_{i=1}^9 \beta_i |p_i - \bar{p}|$$

Este índice, el cual tiene una escala que va de 0 a 1, puede interpretarse como la fracción de pobreza la cual debe ser redistribuida, de las regiones que están en peor situación hacia las regiones de condiciones más favorables, para que la carga de la pobreza sea equitativa.

En el gráfico 3 mostramos los resultados de la distribución de la pobreza entre regiones para los años 2008 y 2018. El gráfico incluye los siguientes elementos para ambos años: las líneas horizontales representan la incidencia de pobreza en el país; las barras representan la incidencia de pobreza en cada región; y el índice «D» se presenta en un recuadro en la esquina superior derecha.

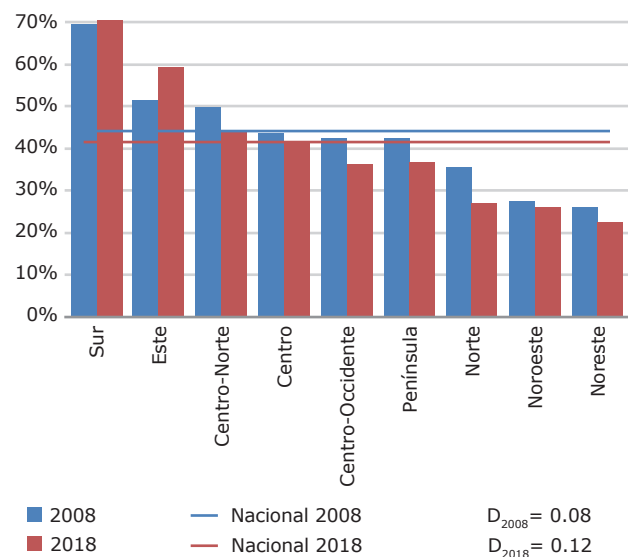
Podemos observar las brechas entre la incidencia de pobreza las cuales deberían tener las regiones bajo un supuesto de distribución equitativa y su incidencia real ($p_i - \bar{p}$). Así, en 2008 observamos que las regiones Sur, Este y Centro-Norte concentran una proporción mayor de personas pobres que la que les correspondería bajo una distribución equitativa. En ese año el índice «D» es 0.08, esto significa que, para una distribución equitativa de la carga de la pobreza entre las regiones en ese año, se tendrían que haber reasignado 8% de las personas que vivían en condición de pobreza del Sur, Este y

Centro-Norte a las regiones Centro-Occidente, Península, Norte y Noroeste³.

En 2018, las regiones Sur, Este y Centro-Norte nuevamente absorbieron una carga de pobreza mayor a la que les tocaría en un escenario de distribución equitativa. En este año el índice «D» fue 0.12; esto es que, para alcanzar una distribución equitativa se tendrían que redistribuir 12% de las personas en condición de pobreza del Sur y Este al Centro, Centro-Occidente, Península, Norte, Noroeste y Noreste.

Al comparar 2008 y 2018, se observa que, si bien la pobreza disminuyó de 44.4 a 41.9% en esa década, esta reducción se dio a la par que un incremento en la desigualdad de su distribución regional. Esta mayor desigualdad se explicaría por un aumento en la sobre carga de pobreza del Sur y, sobre todo, del Este, así como por un incremento en la subrepresentación de la pobreza en el Centro-Occidente, Península, Norte y Noreste. Este es el resultado natural de que la reducción de la pobreza no se haya presentado por igual en todas las regiones.

Gráfico 3. Distribución de pobreza entre las regiones, 2008 y 2018

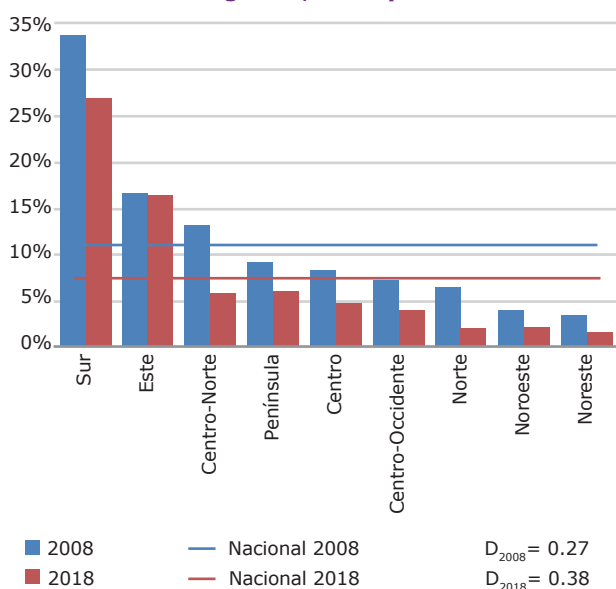


Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2008-2018), INEGI, (2019).

3 La región Centro no presenta una brecha en este año.

El gráfico 4 muestra el caso de la pobreza extrema, donde observamos una dinámica similar en el periodo analizado. En 2008, las mismas tres regiones, Sur, Este y Centro-Norte presentan una sobre representación de la carga de la pobreza extrema. En ese año el índice «D» fue 0.27, por lo cual, para distribuir equitativamente la carga de la pobreza extrema entre las regiones, 27% de las personas que vivían en pobreza extrema tendrían que haberse redistribuido de las regiones Sur, Este y Centro-Norte al resto de las regiones.

Gráfico 4. Distribución de pobreza extrema entre las regiones, 2008 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2008-2018), INEGI, (2019).

En 2018, son las regiones del Sur y el Este las que, nuevamente, soportan una carga mayor de pobreza extrema que las que les correspondería en un escenario de distribución equitativa. En este año el índice «D» fue 0.38, es decir que, para lograr una distribución equitativa, habría que haber reasignado 38% de las personas en pobreza extrema de las regiones Sur y Este hacia las demás regiones.

Una mirada del periodo completo arroja que, aunque la pobreza extrema se redujo de 11 a 7.4% entre 2008 y 2018, la desigualdad en su distribución aumentó. Evidentemente, la reducción en el número de pobres extremos

en el país no se repartió de forma pareja entre las regiones. Llama particularmente la atención que el Este fue la única región en donde no se redujo la incidencia de pobreza extrema. Resulta necesario también destacar que, en ambos años, la desigualdad en la distribución es alrededor de tres veces mayor en el caso de la pobreza extrema que en el de la pobreza.

Para complementar el análisis recién descrito, revisamos la distribución regional de la población con carencias sociales y con ingreso inferior a las líneas de pobreza en 2008 y 2010. Los resultados no son para nada alentadores. En el cuadro 1 se reporta la incidencia de cada indicador y su índice «D» para ambos años. Si bien es posible apreciar que la incidencia de todas las carencias ha disminuido en el periodo, sólo en dos casos la desigualdad en su distribución no ha aumentado: las carencias por acceso a los servicios de salud, y por calidad y espacios de la vivienda. Por su parte, no se ha reducido la incidencia de población con ingreso inferior a las líneas de bienestar, pero sí ha aumentado la desigualdad en su distribución.

Conclusiones

Durante la última década han persistido altos niveles de incidencia de pobreza y de pobreza extrema, con variaciones menores a lo largo del tiempo. Esta problemática se vuelve más compleja al considerar que la pobreza no afecta a todos por igual. Hay evidencia que muestra que esta se distribuye de forma desigual entre las entidades federativas, entre zonas rurales y urbanas, así como para los jóvenes, las personas con discapacidad y los indígenas. La revisión presentada en este capítulo aporta a esta caracterización, pues nos permite examinar el grado en que la pobreza también se distribuye desigualmente entre las distintas regiones del país. Esto, a su vez, se suma a la amplia evidencia que se tiene sobre las desigualdades socioeconómicas existentes en México a nivel regional.

Cuadro 1. Distribución de carencias sociales e insuficiencia de ingreso entre las regiones, 2008 y 2018 (porcentaje)

Indicadores	2008		2018	
	Inc.	«D»	Inc.	«D»
Carencia social				
Rezago educativo	22	10	17	12
Carencia por acceso a los servicios de salud	38	8	16	6
Carencia por acceso a la seguridad social	65	5	57	7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	18	20	11	19
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	23	24	20	33
Carencia por acceso a la alimentación	22	7	20	8
Insuficiencia de ingreso				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	17	19	17	23
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49	7	49	9

Nota: Incidencia (Inc.) e índice «D»

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2008-2018) e INEGI, (2019).

El análisis realizado muestra las diferencias entre las nueve regiones estudiadas en los niveles y las trayectorias de pobreza durante el periodo 2008-2018. El contraste entre las regiones Sur, con los niveles más altos, y Noreste, con los más bajos ejemplifican la enorme diversidad regional. Todas las trayectorias regionales de pobreza experimentan un incremento entre 2008 y 2010, el cual, con excepción de las regiones Sur y Este, se revierte para el final del periodo (2018). El Sur destaca por tener la trayectoria más estable en su incidencia de pobreza, la cual se compone por una reducción sostenida de la pobreza extrema desde 2010 y un incremento de pobreza moderada desde 2008. Por su parte, el Este llama la atención por experimentar un aumento importante de pobreza también entre 2012 y 2018 que es alimentado por el alza tanto de pobreza moderada como de pobreza extrema.

El análisis de las brechas de incidencia de pobreza y de la disimilaridad en la carga regional de pobreza y pobreza extrema aporta mayor detalle a la caracterización de la desigualdad entre las regiones. Se observa que en 2008 y 2018, las regiones Sur y Este concentran una proporción mayor de pobres y de pobres extremos que los que les corresponderían en un escenario de distribución equitativa. La

desigualdad en la distribución de la pobreza y la pobreza extrema entre las regiones es preocupante, con el agravante de que, en el caso de la pobreza extrema, dicha distribución es tres veces más desigual que la de la pobreza.

Es también relevante notar que —a pesar de que entre 2008 y 2018 hay una reducción, si bien menor, de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema— la desigualdad en su distribución aumenta. Esto es, la disminución de la pobreza, que es en sí un resultado deseable, no se distribuye equitativamente entre las regiones. Al desagregar los componentes que conforman la medición de la pobreza, también se observa un incremento de la desigualdad en la distribución regional de la incidencia de carencias sociales e insuficiencia de ingresos. Las regiones Sur y Este, lugares donde se presenta una carga desproporcionada de la pobreza, parecen reforzar su situación de desventaja de forma persistente. Mientras tanto, las regiones ubicadas en el norte del país, que tienen los menores niveles de pobreza, avanzan con mayor rapidez en la reducción de su incidencia.

Lamentablemente, esta tendencia de los indicadores de vulnerabilidad de disminuir a costa de una mayor desigualdad ha sido documentada en diversos frentes. Ya Cortés y Vargas (2017) habían adelantado este

fenómeno en su examen de la evolución de más de dos décadas del índice de marginación, así como Huffman y van Gameren (2019) apuntaban también su presencia en el examen de la distribución de los recursos nacionales en salud.

No es difícil adelantar hipótesis sobre cómo llegamos a este estado de cosas. Es un dilema común en la administración pública el que la inversión en desarrollo más eficiente parezca ubicarse entre los más aventajados de los vulnerables, ahí donde pareciera solo faltar el último tramo antes que todo el camino. También es bien sabido que mayores recursos usualmente se traducen en mejores posiciones en la negociación por recursos siempre escasos. Cualquiera que sea el caso, es claro que la política nacional de desarrollo se encuentra en disonancia con nuestras aspiraciones por una sociedad más igualitaria.

Los resultados de este análisis señalan la necesidad de explorar con mayor profundidad los factores que explican la estabilidad en la incidencia de pobreza a nivel nacional, así como aquellos que se encuentran detrás de las diferencias regionales. Si algo es cada vez más claro es que necesitamos de nuevas políticas de desarrollo, no solo enfocadas en la población vulnerable, sino que además no dejen atrás a los más vulnerables. Los objetivos del proceso de desarrollo nacional deberían orientarnos no solo hacia la reducción de la pobreza, sino hacia una convergencia regional que permita a las regiones más afectadas, como son la Sur y el Este, disminuir sus niveles de pobreza con mayor celeridad.



Referencias

- Bassols, Á. (2002). *Geografía socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas.
- CONEVAL. (2019). *Anexo estadístico 2008-2018*. [Base de Datos]. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx
- Cortés, F. & Vargas, D. (2017). *Origen es destino: un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y Siglo XXI Editores.
- Huffman, C., & van Gameren, E. (2019). Efectos heterogéneos y distributivos del Seguro Popular sobre la oferta de servicios de salud en México. *El Trimestre Económico*, 86(343), 667–713. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.719>
- INEGI. (2019). *ENIGH 2008-2018*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Paes de Barros, R., Ferreira, F., Molinas, J. R., Saavedra, J., De Carvalho, M., Franco, S., Freije-Rodríguez, S., & Gignoux, J. (2008). *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Mayol Ediciones. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/314801468276879155/Midiendo-la-desigualdad-de-oportunidades-en-America-Latina-y-el-Caribe>

Bienestar subjetivo en las regiones



Introducción

El bienestar subjetivo (o felicidad) ha ganado terreno como medida del bienestar (Helliwell, Layar & Sachs, 2016; Easterlin, 2015). Quienes promueven esta vertiente de análisis proponen que los indicadores económicos y sociales “objetivos” son insuficientes para determinar la calidad de vida de una persona, por lo cual es indispensable tener en cuenta su propia valoración (Ochoa, 2011). Incluso, hay quienes argumentan que la felicidad es un mejor indicador del bienestar humano que el ingreso, la pobreza, la educación, la salud o medidas de buen gobierno de forma separada (Helliwell et al., 2016). Asimismo, la desigualdad del bienestar subjetivo entre sociedades, se considera un indicador importante de desigualdad ya sea dentro de las naciones o entre ellas (Kalmijn & Veenhoven, 2014).

Por ejemplo, Nueva Zelanda ha adoptado una medida alternativa para medir la prosperidad de su nación, más allá del Producto Interno Bruto (PIB). Dicha medida abarca cinco aspectos: capital financiero y físico, capital humano, capital natural, capital social y distribución (Dalziel & Saunders, 2014). Ideas análogas ya se han planteado en el llamado índice de Felicidad Nacional Bruta (*Gross National Happiness*, [GNH]¹) establecido en Bután desde 1972, el cual tiene diferentes dominios, entre otros: bienestar psicológico, uso del tiempo, vitalidad de la comunidad, diversidad cultural, resiliencia, salud, educación, diversidad

*Autores principales: Delfino Vargas e Iliana Yaschine
Agradecemos a Juan de Dios Martínez Elizalde y Leonardo Brandon Acosta Díaz su participación en la construcción de los datos que sirvieron para el análisis de este capítulo.*

1 Ver Adler, (2009).

ecológica y sostenibilidad y estándar de vida (Adler, 2009).

En este sentido, el desarrollo no solo implica la inversión material en infraestructura, crecimiento en industrias, indicadores de importación-exportación, estabilidad financiera; sino que además incluye aspectos intangibles relacionados con la calidad de vida y aspiraciones de sus habitantes que los conduzcan a una vida digna. La felicidad supone satisfacción con la vida en su conjunto, por lo tanto el bienestar subjetivo se compone de elementos afectivos o emocionales, así como cognitivos (Diener, Emmons, Larsen & Griffin, 1985). Típicamente la felicidad se ha medido ya sea mediante una única pregunta sobre la satisfacción de una persona con su propia vida, o mediante medidas agregadas que consideran indicadores afectivos y cognitivos relacionados con distintos dominios de la vida.

Las investigaciones previas han identificado distintos predictores del bienestar subjetivo, tales como la educación, el ingreso, el estatus y remuneración del empleo, el tener una cuenta de ahorros, ser propietario de una casa, el estado civil, tener hijos en casa y la edad (Becchetti, Massari & Naticchioni, 2014). Asimismo, se ha puesto en evidencia que las fluctuaciones económicas están correlacionadas positivamente con la felicidad (Chin-Hon-Foei, 1989) y que tanto la inflación como la desigualdad se correlacionan negativamente (Alesina, Di Tella & MacCulloch, 2004; Graham & Felton, 2006; Ferrer-i-Carbonell & Ramos, 2014).

No obstante, también se ha mostrado que, si bien la satisfacción económica contribuye a la satisfacción con la vida, no la determina (Rojas, 2006; Rojas, 2007; van Praag, 2003). En ese sentido, por ejemplo, pueden existir disonancias

entre el bienestar subjetivo y la pobreza por ingresos (Rojas, 2008). Es importante considerar que hay diversas concepciones de lo que es la felicidad, informadas por factores culturales y sociales, por lo cual los factores explicativos pueden variar entre individuos y sociedades.

La importancia creciente del bienestar subjetivo ha fortalecido el argumento de considerarlo como objetivo de la política pública (Gonzales, 2016; Helliwell et al., 2016) y, con base en ello, poner más énfasis en factores que inciden de forma importante sobre la felicidad, como el empleo, las redes de protección social, la calidad ambiental, la igualdad, la salud y la seguridad (Ng, 2008; Easterlin, 2015).

México ocupó en 2018 el lugar número 23 en bienestar subjetivo a nivel internacional, con un predominio en la explicación del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la protección social, la esperanza de vida saludable y la libertad para tomar decisiones de vida, como los principales determinantes (Helliwell, Layard & Sachs, 2019).

En este trabajo analizaremos la evolución del bienestar subjetivo de los mexicanos entre 2013 y 2018. Particularmente, nos interesa comparar cómo se ha comportado este indicador a lo largo del periodo de referencia en distintas regiones del país. Nos basaremos en la regionalización propuesta por Bassols, (2002), la cual divide al país en nueve regiones socioeconómicas, cada una de las cuales agrupa distintas entidades federativas. Las regiones son: Noroeste, Norte, Noreste, Centro-Norte, Centro-Occidente, Centro, Este, Península de Yucatán y Sur².

Este capítulo se integra por cuatro secciones, incluyendo esta introducción. En la siguiente se presenta una descripción de la metodología,

2 Las regiones se conforman por los siguientes estados: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa), Norte (Chihuahua, Coahuila y Durango), Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), Centro-Norte (Zacatecas y San Luis Potosí), Centro-Occidente (Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Colima y Michoacán), Centro (Querétaro, Estado de México, Ciudad de México [CDMX], Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla), Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), Este (Veracruz y Tabasco) y Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

incluyendo los datos, variables y métodos utilizados para el análisis. La tercera sección expone los resultados y la última concluye con algunas reflexiones finales.

Metodología

En el presente estudio usamos la Encuesta de Bienestar Subjetivo auto-reportado (BIARE) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de manera trimestral del 2013 al 2019. Los levantamientos corresponden a 32 ciudades que son las capitales de cada entidad federativa de México. Por tanto, la encuesta es representativa a nivel nacional de las grandes ciudades del país, particularmente las capitales estatales. Cada levantamiento tiene representatividad nacional y por ciudad, nos referimos a esta encuesta de manera genérica como BIARE urbana trimestral (2013-2019).

La encuesta recoge información sobre la satisfacción de los entrevistados respecto a diversos dominios de bienestar. Los dominios seleccionados para el presente reporte son los que contiene la encuesta y son los siguientes: *i)* relaciones personales, *ii)* logros personales, *iii)* salud, *iv)* perspectivas a futuro, *v)* nivel de vida, *vi)* relación vecinal, *vii)* tiempo libre, *viii)* satisfacción con la ciudad, *ix)* satisfacción con el país y *x)* seguridad ciudadana. Cada dominio es medido a partir de una pregunta y la escala utilizada en todas ellas es de 0 a 10, donde 0=nada satisfecho y 10=totamente satisfecho.

En los análisis realizados para el presente estudio, se usan tanto los 10 dominios previamente mencionados por separado, como un índice de bienestar subjetivo construido a partir de una combinación lineal de los dominios por año. La construcción de dicha medida agregada, que representa el constructo bienestar subjetivo, se realizó mediante la aplicación del método de Análisis Factorial Confirmatorio (AFC) para cada año, con el cual se estimaron las cargas factoriales de cada dominio para las 32 ciudades, para todo el periodo de estudio.

La construcción del índice permite analizar el bienestar subjetivo de manera agregada en una escala de 0 a 10, mientras que las cargas factoriales de los dominios que componen el constructo muestran el peso que tiene cada uno de ellos. A partir de las cargas factoriales estimadas, se construyeron índices de bienestar subjetivo a nivel nacional, por ciudad y por región³.

La información sobre bienestar subjetivo recién descrita permite examinar las tendencias nacionales, por entidad o por región, desde una perspectiva longitudinal, usando la información trimestral entre 2013 y 2019. El análisis regional se basa en la agregación de las capitales de cada estado bajo el criterio de regionalización definido por Bassols (2002).

Resultados

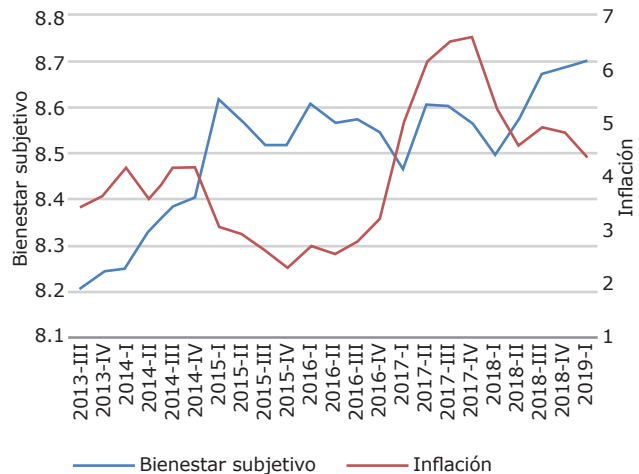
Los resultados se presentan en tres apartados. En el primero se muestra la evolución del bienestar subjetivo agregado a nivel nacional y para las 32 ciudades estudiadas. En el segundo apartado se exponen las trayectorias de bienestar subjetivo por regiones para el periodo de análisis. En el tercero se presenta el bienestar subjetivo reportado respecto a los distintos dominios que lo componen, agregado a nivel nacional, así como por regiones.

El bienestar subjetivo a nivel nacional

El gráfico 1 presenta la evolución del índice de bienestar subjetivo (BS) de las ciudades agrupadas a nivel nacional (azul) y del índice de inflación (rojo) entre 2013 y 2019. Se aprecian dos aspectos relevantes. En primer lugar, se observa que el BS muestra una tendencia al alza con ligeras variaciones en algunos años puntuales. En segundo lugar, se aprecia que el BS tiene una correlación negativa con la

inflación en el periodo estudiado, con excepción del año entre 2017-I y 2018-I. Esto sugiere, en concordancia con la bibliografía internacional, que el BS se ve afectado en forma inversa por los vaivenes de los precios de bienes de consumo.

Gráfico 1. Bienestar subjetivo para 32 ciudades e inflación trimestral nacional, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019) e inflación reportada por el Banco de México [BANXICO], (2019).

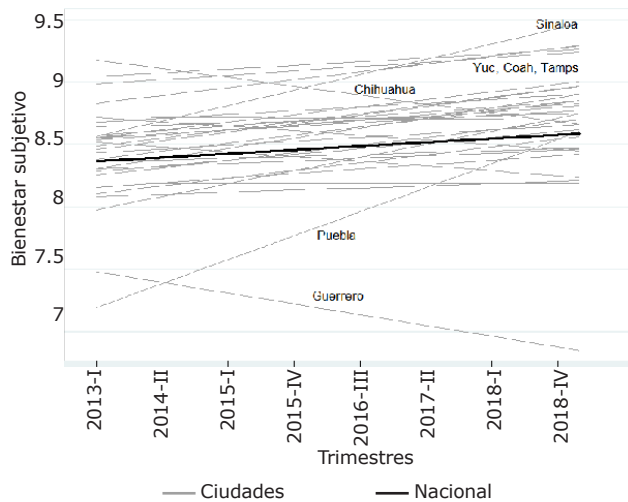
A continuación, revisamos la evolución del BS de cada una de las 32 ciudades de México en el periodo de estudio, esto permite identificar trayectorias diferenciadas entre ellas. El gráfico 2 muestra las trayectorias para cada una de las 32 ciudades, así como la trayectoria a nivel nacional. Para generar dichas trayectorias se ajustó un modelo lineal para cada ciudad y uno nacional, de manera que el valor inicial de cada trayectoria corresponde a la constante del modelo.

Como se puede apreciar, el promedio estimado de BS inicial es de 8.36 en 2013-I y se estima un incremento casi imperceptible del 1% por cada trimestre hasta llegar a 8.6 para el 2019-I. En este gráfico se observan trayectorias diferenciadas de las ciudades, algunas de ellas con mayor sensibilidad a incrementos o decrementos. Por ejemplo, destacan Guerrero con una trayectoria de BS descendente, la más baja, y la ciudad de Puebla que asciende desde puntajes bajos hasta alcanzar la media

³ En el Anexo 1 se muestran las cargas factoriales por dominio y se explica la construcción de dicho índice.

nacional. En tanto, Chihuahua desciende desde puntajes más altos a la media nacional al final del periodo de estudio. Yucatán, Coahuila y Tamaulipas se mantienen dentro de los índices más altos y Sinaloa incrementa su BS desde puntajes intermedios hasta alcanzar el más alto al final del periodo de estudio.

Gráfico 2. Trayectorias de bienestar subjetivo de 32 ciudades, 2013-2019



Nota: Se incluyen los valores trimestrales observados desde 2013-I hasta 2019-I. Sin embargo, por razones de distribución de espacio solo se muestran las etiquetas de algunos trimestres.

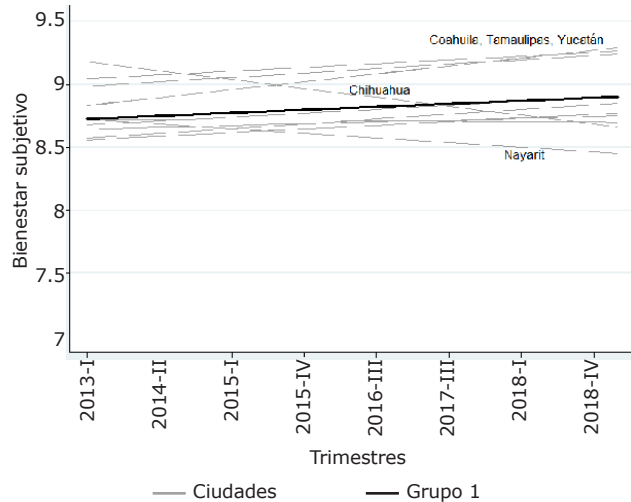
Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019).

Para estudiar con más detalle la heterogeneidad observada en el gráfico 2, se presentan a continuación tres gráficos. Los gráficos corresponden a tres grupos de ciudades que se clasificaron según el valor de su constante: *i*) altas, con constantes mayores de 8.5, *ii*) medias, con constantes entre 8.3 y 8.49, y *iii*) bajas, con constantes menores a 8.3.

En el gráfico 3 se observan las trayectorias de las ciudades del grupo 1, que inician el periodo con puntajes altos de BS. Este grupo incluye a las capitales de los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas y Oaxaca. Las trayectorias aquí incluidas tienen un promedio de bienestar subjetivo de 8.72. Tres ciudades —las capitales de Coahuila, Tamaulipas

y Yucatán— destacan por tener incrementos altos de bienestar subjetivo y valores mayores que 9.2 al final del periodo. Sin embargo, la ciudad de Chihuahua reporta un decrecimiento notorio, con un puntaje de 9.2 en el 2013-I, y de 8.6 para el 2019-I.

Gráfico 3. Trayectorias de ciudades con bienestar subjetivo inicial alto, 2013-2019



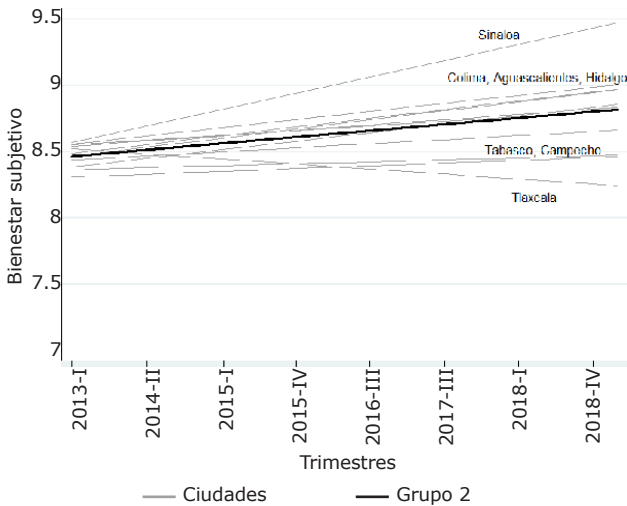
Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019).

En el gráfico 4 se aprecian las trayectorias con BS medio al inicio del periodo, con un promedio de 8.3, que incluyen a las ciudades de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala. En este grupo destaca la ciudad de Culiacán, Sinaloa que muestra un valor inicial de 8.5 y alcanza un puntaje de 9.4 al concluir el periodo de estudio.

El tercer grupo, se caracteriza por tener valores iniciales de BS bajos, con un promedio de 8.06, incluye a las capitales de Chiapas, CDMX, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo y Veracruz. Como se observa en el gráfico 5, existen también trayectorias crecientes y decrecientes en este grupo. Destaca Guerrero, con un puntaje bajo inicial de 7.5 y un valor estimado de 6.8 para fines del periodo. En tanto Puebla tiene el puntaje estimado más bajo para el 2013-I con 7.1, pero presenta una tendencia creciente

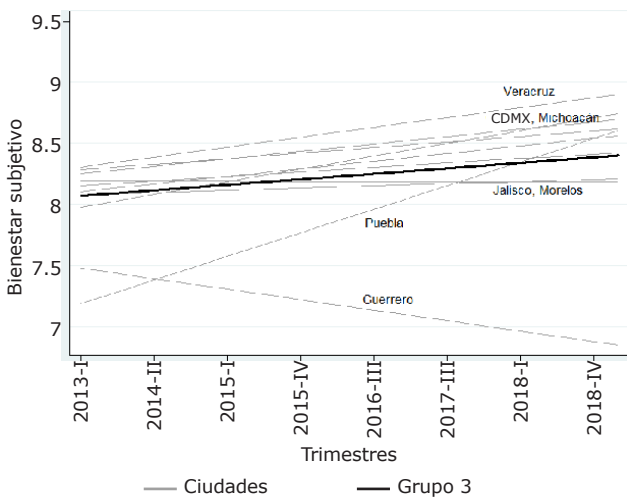
y logra ubicarse con un valor estimado de 8.6 para el final del periodo de estudio. Michoacán presenta la misma tendencia ascendente, con un valor inicial de 7.9 que alcanza 8.7 al cierre de la trayectoria observada.

Gráfico 4. Trayectorias de ciudades con bienestar subjetivo inicial medio, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019) INEGI, (2019).

Gráfico 5. Trayectorias de ciudades con bienestar subjetivo bajo, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019) INEGI, (2019).

En este apartado hemos caracterizado a tres grupos de ciudades capitales de las entidades federativas, según el valor inicial de sus trayectorias de BS. Observamos que en cada grupo coexisten trayectorias ascendentes y

descendentes. A continuación, presentamos el análisis por regiones.

El bienestar subjetivo por regiones

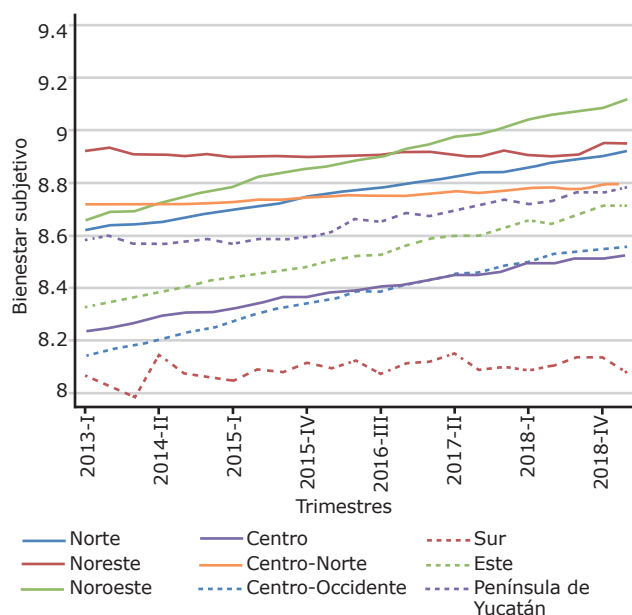
En este apartado nos interesa comparar las trayectorias de BS de las distintas regiones del país, para lo cual, como se mencionó previamente, se agrupan las ciudades en las nueve regiones definidas por Bassols (2002). El gráfico 6, que se puede leer de manera conjunta con el cuadro 1, muestra los promedios trimestrales de BS para las distintas regiones. Se observa que las regiones experimentan trayectorias ascendentes, con excepción del Noreste y el Sur que muestran trayectorias estables.

Asimismo, se aprecia que las regiones Noroeste, Noreste, Norte y Centro-Norte reportan los valores más altos a lo largo del periodo. Dentro de estas regiones las ciudades con trayectorias de mayor BS son las capitales de Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas. Mientras tanto, las ciudades de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa tienen un BS medio.

En tanto, las regiones Centro, Centro-Occidente, Este y Península de Yucatán, muestran tendencias ascendentes con valores intermedios de BS. Se pueden apreciar dos ciudades clasificadas en el grupo de BS alto, Tepic, Nayarit y Mérida, Yucatán, mientras que la gran mayoría de las ciudades presentan niveles medio y bajo de BS. Finalmente, en la región Sur se observan los valores más bajos de BS y son las capitales de Chiapas y Guerrero las que presentan valores bajos, mientras que la de Oaxaca tiene un nivel alto.

Si bien se puede observar heterogeneidad al interior de las regiones, es relevante notar que las regiones en donde la población expresa mayor BS son aquellas con mayor desarrollo socioeconómico objetivo, lo mismo que la región que presenta el BS más bajo es la de menor desarrollo socioeconómico.

Gráfico 6. Bienestar subjetivo según regiones, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019) INEGI, (2019).

Cuadro 1. Trayectorias de bienestar subjetivo por regiones, 2013-2019

Regiones	Grupos de bienestar subjetivo			
	Alto	Medio	Bajo	Total
1. Noroeste	Son	BC, BCS, Sin		4
2. Norte	Coah, Chih, Dgo			3
3. Noreste	NL, Tamps			2
4. Centro-Norte	SLP, Zac			2
5. Centro-Occidente	Nay	Gto, Ags	Col, Jal, Mich	6
6. Centro		Hgo, Qro, Tlax	CDMX, EdoMéx, Mor, Pue	7
7. Sur	Oax		Chis, Gro	3
8. Este		Tab	Ver	2
9. Península de Yucatán	Yuc	Camp	Q-Roo	3
Total	11	10	11	32

Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019) INEGI, (2019).

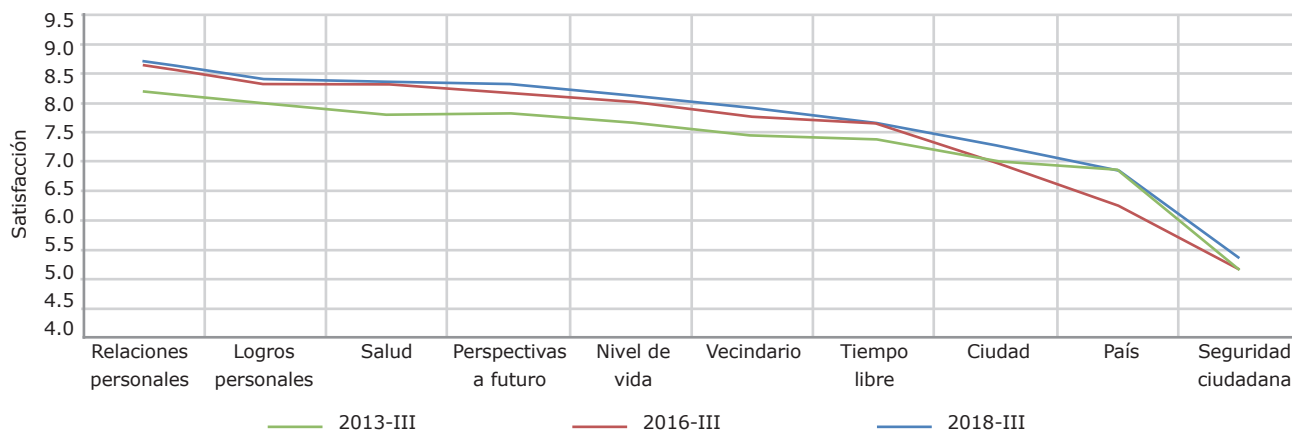
Los dominios de bienestar subjetivo a nivel nacional y regional

Hasta ahora se ha presentado la evolución del bienestar subjetivo a nivel nacional, por ciudades y por regiones en el periodo 2013-2019, a través de una medida agregada. Sin embargo, también es de interés conocer la valoración de las personas respecto a cada uno de los dominios que conforman el bienestar subjetivo e identificar cuáles son los que más influyen. El gráfico 7 presenta el nivel de satisfacción promedio en cada dominio a nivel nacional evaluado en el tercer trimestre de 2013, 2016 y 2018. Mientras tanto, en el cuadro 2 se exponen los puntajes para el tercer trimestre de 2013 y 2018, así como la tasa de cambio del periodo.

Se pueden destacar dos aspectos; primero que hay una variación considerable de los puntajes según la dimensión observada. Los valores más altos de satisfacción se observan en los dominios que suponen un mayor control de la persona y menor incidencia del entorno y los puntajes disminuyen conforme se reduce el control personal y se incrementa el efecto del entorno. Es así como la mayor satisfacción es con las relaciones personales y los logros de vida, mientras que la satisfacción más baja es con la ciudad, el país y la seguridad ciudadana. Otros dominios, que suponen una interacción mayor entre la acción personal y el entorno, tienen niveles de satisfacción intermedios. Este es el caso de la salud, las perspectivas a futuro, el nivel de vida, el vecindario y el tiempo libre.

Segundo, se observa que, en el periodo analizado, la satisfacción aumenta ligeramente en todos los dominios, excepto en la satisfacción con el país que, después de un aumento entre 2012 y 2016, experimenta un descenso en 2018. Se puede apreciar que el incremento en el periodo es más alto para los dominios que suponen mayor control de la persona, mientras que los menores son para aquellos dominios relacionados más cercanamente con el entorno.

Gráfico 7. Dominios del bienestar subjetivo a nivel nacional, julio 2013, 2016 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano tercer trimestre (2013, 2016, y 2018), INEGI, (2019).

Cuadro 2. Puntajes promedio de los dominios del bienestar subjetivo a nivel nacional, julio del 2013 y 2018

Dominios	Nacional		
	2013-III	2018-III	Cambio (%)
Relaciones Personales	8.2	8.7	6.0%
Logros Personales	8.0	8.4	4.9%
Salud	7.8	8.4	6.8%
Perspectivas a futuro	7.8	8.3	6.0%
Nivel de vida	7.7	8.1	5.6%
Vecindario	7.5	7.9	5.7%
Tiempo libre	7.4	7.7	3.8%
Ciudad	7.0	7.3	3.8%
País	6.9	6.9	0.3%
Seguridad Ciudadana	5.2	5.4	3.9%

Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019).

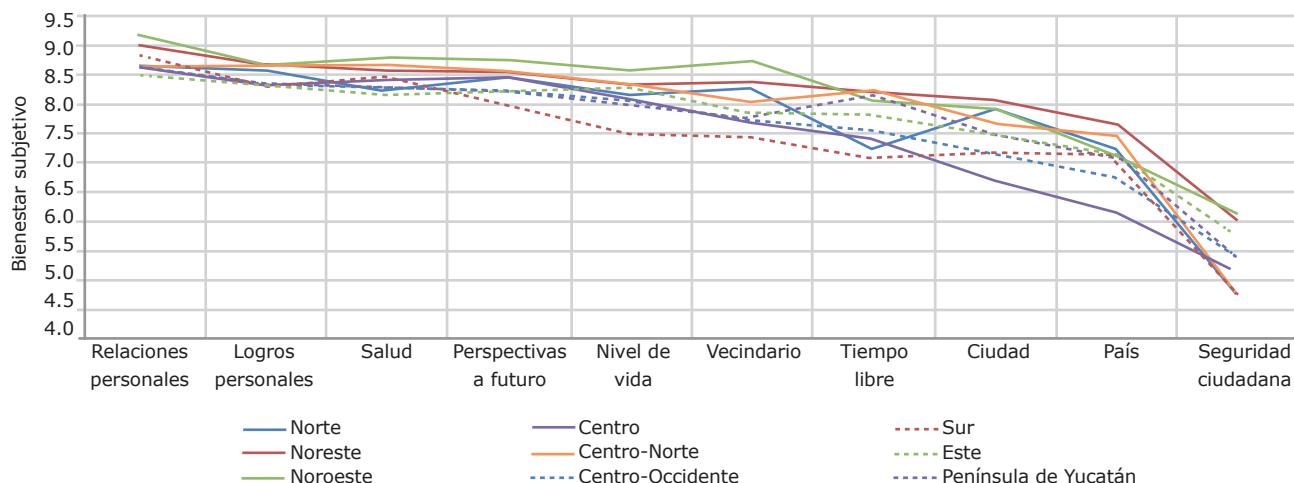
También resulta interesante indagar si existen diferencias regionales en la satisfacción respecto a cada dominio. En el gráfico 8 se presenta el puntaje promedio de satisfacción con cada dominio en el tercer trimestre de 2018, para cada una de las regiones. Los cuadros 3, 4 y 5 exhiben, para tres grupos de regiones, respectivamente, los puntajes por dominio para el tercer trimestre de 2013 y de 2018, así como la tasa de cambio del periodo.

En todas las regiones se observa un patrón semejante con puntajes más altos en los dominios que suponen un mayor control de la persona y puntajes más bajos conforme aumenta el efecto del entorno. En todos los casos la mayor satisfacción es con las relaciones personales y la menor con la seguridad ciudadana.

Se pueden distinguir también algunas diferencias entre regiones. Las regiones ubicadas en el norte del país (Noroeste, Noreste, Norte y Centro-Norte) tienen, en lo general, los puntajes más altos de satisfacción con los dominios, seguidas por las regiones ubicadas en la zona media del país (Centro, Centro-Occidente, Este y Península de Yucatán) y, por último, la región Sur. Sin embargo, destacan los puntajes de satisfacción con la seguridad ciudadana de las zonas Norte y Centro-Norte en 2018, que son los más bajos de todos (gráfico 8).

Al observar las tasas de cambio en el periodo de estudio, se aprecia que, en lo general, la satisfacción incrementa, si bien levemente, para todos los dominios en las diferentes regiones. No obstante, hay algunas excepciones en las cuales se experimentaron reducciones, si bien pequeñas, en la satisfacción con algunos dominios. Por ejemplo, en las regiones Norte, Sur y Península de Yucatán disminuyó la satisfacción con el nivel de vida y, en las primeras dos, también con el tiempo libre.

Gráfico 8. Dominios del bienestar subjetivo por región, julio 2018



Fuente: Elaboración propia con base en BIARE, INEGI, (2019).

Cuadro 3. Puntajes promedio de los dominios del bienestar subjetivo para las regiones Noroeste, Norte y Noreste, julio de 2013 y 2018

Dominios	Noroeste			Norte			Noreste		
	2013-III	2018-III	% Cambio	2013-III	2018-III	% Cambio	2013-III	2018-III	% Cambio
Relaciones Personales	8.38	9.15	8.3%	8.35	8.60	2.9%	8.68	8.98	3.4%
Logros Personales	7.93	8.65	8.4%	8.26	8.56	3.6%	8.17	8.68	5.8%
Salud	8.12	8.78	7.6%	8.04	8.23	2.3%	8.03	8.58	6.4%
Perspectivas a Futuro	8.06	8.76	8.0%	8.02	8.46	5.2%	8.06	8.57	6.0%
Nivel de Vida	7.84	8.57	8.5%	8.22	8.16	-0.7%	7.76	8.35	7.0%
Vecindario	8.10	8.72	7.1%	8.07	8.26	2.3%	8.32	8.39	0.9%
Tiempo Libre	7.71	8.06	4.3%	7.65	7.23	-5.8%	7.78	8.22	5.4%
Ciudad	7.73	7.91	2.3%	7.98	7.91	-0.9%	7.56	8.08	6.4%
País	6.90	7.11	2.9%	7.84	7.26	-8.0%	7.34	7.68	4.4%
Seguridad Ciudadana	5.88	6.08	3.2%	5.14	4.75	-8.2%	5.61	5.99	6.4%

Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019).

Cuadro 4. Puntajes promedio de los dominios del bienestar subjetivo para las regiones Centro-Norte, Centro-Occidente y Centro, julio de 2013 y 2018

Dominios	Centro-Norte			Centro-Occidente			Centro		
	2013-III	2018-III	% Cambio	2013-III	2018-III	% Cambio	2013-III	2018-III	% Cambio
Relaciones Personales	8.80	8.57	-2.6%	7.84	8.58	8.6%	8.26	8.64	4.4%
Logros Personales	8.78	8.65	-1.5%	7.82	8.32	6.0%	8.05	8.34	3.4%
Salud	8.06	8.66	7.0%	7.67	8.20	6.5%	7.70	8.37	8.0%
Perspectivas a Futuro	7.90	8.44	6.5%	7.60	8.19	7.2%	7.94	8.26	3.9%
Nivel de Vida	8.20	8.32	1.4%	7.59	8.09	6.2%	7.53	8.01	6.1%
Vecindario	7.27	8.04	9.5%	7.41	7.73	4.1%	7.07	7.70	8.2%
Tiempo Libre	8.17	8.23	0.7%	7.27	7.53	3.4%	7.22	7.41	2.5%
Ciudad	6.82	7.68	11.2%	7.08	7.10	0.3%	6.38	6.68	4.5%
País	6.84	7.45	8.2%	6.83	6.73	-1.5%	6.61	6.13	-7.8%
Seguridad Ciudadana	5.08	4.75	-7.0%	5.54	5.38	-2.9%	4.48	5.14	13.0%

Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019).

Cuadro 5. Puntajes promedio de los dominios del bienestar subjetivo para la regiones Este, Península de Yucatán y Sur, julio de 2013 y 2018

Dominios	Este			Península de Yucatán			Sur		
	2013-III	2018-III	% Cambio	2013-III	2018-III	% Cambio	2013-III	2018-III	% Cambio
Relaciones Personales	8.33	8.46	1.6%	8.40	8.82	4.8%	8.42	8.82	4.6%
Logros Personales	8.25	8.37	1.4%	8.27	8.36	1.1%	8.02	8.29	3.2%
Salud	7.36	8.12	9.4%	8.42	8.25	-2.1%	8.20	8.49	3.3%
Perspectivas a Futuro	7.26	8.28	12.3%	8.15	8.25	1.2%	7.95	7.93	-0.2%
Nivel de Vida	7.39	8.28	10.8%	8.25	8.04	-2.6%	7.87	7.50	-5.0%
Vecindario	7.79	7.83	0.4%	7.38	7.75	4.8%	7.32	7.47	2.0%
Tiempo Libre	6.82	7.81	12.6%	7.74	8.15	4.9%	7.25	7.08	-2.4%
Ciudad	7.38	7.44	0.8%	7.81	7.46	-4.7%	6.93	7.17	3.3%
País	6.97	7.19	3.1%	6.97	7.20	3.3%	6.97	7.25	3.9%
Seguridad Ciudadana	5.04	5.67	11.2%	5.46	5.34	-2.3%	4.69	4.73	0.9%

Fuente: Elaboración propia con base en BIARE urbano trimestral (2013-2019), INEGI, (2019).

Por su parte, en las regiones Norte, Centro-Norte, Centro-Occidente y Península de Yucatán disminuyó la satisfacción con la seguridad ciudadana y, en la primera y última, también con la ciudad. Del mismo modo, en las regiones Norte, Centro-Occidente y Centro se redujo la satisfacción con el país. Las reducciones porcentuales más altas se presentaron en la región Norte con respecto a la satisfacción con el país y la seguridad ciudadana. Es inminente que la seguridad ciudadana no solo es el ámbito de menor satisfacción de la población a nivel nacional, sino que ha sufrido un deterioro en los últimos años en varias regiones (cuadros 3, 4 y 5).

Conclusiones

¿Por qué preocuparnos por medir el bienestar subjetivo? Como se ha argumentado, los indicadores económicos y sociales considerados objetivos son relevantes, pero no suficientes para dar cuenta del desarrollo de las personas. La medición de indicadores subjetivos del bienestar nos permite acercarnos a conocer la satisfacción con la vida que experimentan los individuos y, por tanto, aporta a una valoración más amplia del bienestar y de los resultados de las políticas de desarrollo de una nación.

En este capítulo hemos estudiado la evolución del bienestar subjetivo en México en el periodo 2013-2019, con base en la encuesta BIARE urbana trimestral levantada por el INEGI en las 32 capitales de las entidades federativas del país. El uso de esta encuesta delimita el alcance del análisis a las zonas urbanas del país, particularmente a las ciudades capitales de cada estado. Realizamos el análisis agregado a nivel nacional, así como por estado y región, con el fin de conocer las semejanzas y diferencias entre las entidades federativas y entre las regiones socioeconómicas.

A nivel nacional observamos una tendencia positiva del BS, cuyo comportamiento a lo largo del periodo muestra, en concordancia con la evidencia internacional, una correlación

inversa con la inflación. Es decir, en coyunturas de incremento en los precios de los bienes de consumo el BS se reduce y viceversa. Cuando revisamos la satisfacción con cada uno de los dominios que componen el BS, se aprecia que esta aumenta ligeramente para todos ellos durante el periodo de estudio. Es importante resaltar que las personas expresan una satisfacción más alta con aquellos dominios que suponen un mayor control por parte de la persona y una menor incidencia del entorno, mientras que los menores son para aquellos que están más cercanamente asociados al entorno. Por ejemplo, entre los 10 dominios, la satisfacción más alta es con las relaciones personales y la menor es con la seguridad ciudadana.

El análisis por ciudades permite identificar sus trayectorias diferenciadas de BS, las cuales presentan un rango de variación interesante. La mayoría de las trayectorias tienen una tendencia ascendente, con excepción de las capitales de Chihuahua y Guerrero que experimentan un descenso, siendo el de Guerrero también el caso con niveles más bajos de BS. Sobresalen también las capitales de Sinaloa, Coahuila, Tamaulipas y Yucatán por tener los niveles más altos de BS, así como las de Puebla y Michoacán por tener trayectorias ascendentes pronunciadas.

Al revisar las trayectorias de BS a nivel regional se puede observar que las regiones ubicadas en la zona norte del país (Noroeste, Noreste, Norte y Centro-Norte) tienen los valores más altos de BS, además de presentar (con excepción del Noreste) trayectorias ascendentes a lo largo del periodo de estudio. Por su parte, las regiones pertenecientes a la zona media del país (Centro, Centro-Occidente, Este y Península de Yucatán) experimentan trayectorias ascendentes con BS intermedio. Por último, la región Sur es la que presenta el nivel de BS más bajo, así como una trayectoria estable.

Al revisar la satisfacción respecto a cada dominio de BS por región, se observa que en todas las regiones los puntajes de satisfacción más altos también son para los dominios que

suponen un mayor control personal y que tienen menor incidencia del entorno, mientras que los menores son para aquellos que están más cercanamente asociados al entorno. Del mismo modo, en las distintas regiones, salvo algunas excepciones, se incrementa la satisfacción con respecto a los distintos dominios durante el periodo de estudio. Sin embargo, es importante destacar que las regiones ubicadas en el norte del país tienen mayor nivel de satisfacción con la mayoría de los dominios, seguidas por las que están ubicadas en la zona media y finalmente por la región Sur.

Se aprecia entonces que las regiones en las que la población expresa mayor BS coinciden con las de mayor desarrollo socioeconómico objetivo, mientras que la región que presenta el BS más bajo es la de menor desarrollo socioeconómico. Si bien el análisis regional esconde cierta heterogeneidad al interior de las regiones (sobre todo en las regiones que se ubican en la zona media del país), este comportamiento nos llevaría a profundizar el análisis sobre la relación entre el desarrollo socioeconómico objetivo y la percepción de bienestar de las personas en México.

Las diferencias regionales en BS necesariamente conducen a plantear la necesidad de generar políticas de desarrollo regional que logren reducir las brechas de desigualdad entre regiones en distintas dimensiones objetivas y subjetivas. Asimismo, los hallazgos de satisfacción por dominio elevan una señal de alerta respecto a la situación de inseguridad ciudadana en el país y también constatan que la población en las distintas regiones desearía cambios en su entorno para sentirse satisfecho tanto con el contexto en el que vive (su vecindario, su ciudad y su país), como por los efectos que este tiene sobre otras dimensiones de su vida (como su nivel de vida, sus expectativas y su salud). Como se argumentó inicialmente, el análisis de BS es relevante como uno de los insumos para la discusión y diseño de políticas públicas.



Anexo 1. Cargas factoriales de los dominios de bienestar subjetivo

El índice de BS se construye a partir del análisis factorial confirmatorio (AFC) (Brown, 2006). En el cuadro A1 se muestran las cargas factoriales no estandarizadas estimadas para los distintos dominios en cada año de medición, que incluyen los levantamientos trimestrales disponibles para el periodo entre 2013 y 2019 (INEGI, 2019). Los índices de ajuste son satisfactorios, un valor cercano a la unidad en el CFI y el TLI y un índice OMEGA y SRMR cercanos a cero indican un buen ajuste del modelo (Bollen, 1989). Por ejemplo, para el 2013 se tiene Omega=0.98, RMSEA=0.062, SRMR=0.040, CFI=0.959 y TLI=0.942, entonces se tiene un ajuste aceptablemente bueno, el resto de los años en el cuadro muestra igualmente un buen ajuste.

A partir de las cargas factoriales se estiman los puntajes del índice de BS que servirán de base comparativa a lo largo del tiempo, para el análisis nacional, por ciudad y regional.

Cuadro A1. Cargas factoriales no estandarizadas por año del bienestar subjetivo

Variable	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nivel de Vida	0.93	0.93	0.93	0.93	0.93	0.94	0.95
Salud	0.96	0.96	0.96	0.96	0.97	0.97	0.97
Logros Personales	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97
Relaciones Personales	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Perspectivas a Futuro	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	0.96	0.96
Tiempo Libre	0.90	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.90
Seguridad Ciudadana	0.64	0.66	0.65	0.61	0.58	0.59	0.63
Vivienda	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97	0.98
Vecindario	0.92	0.92	0.91	0.90	0.90	0.91	0.92
Ciudad	0.85	0.86	0.84	0.82	0.81	0.82	0.84
País	0.82	0.81	0.78	0.75	0.71	0.75	0.80
Omega	0.980	0.980	0.979	0.977	0.976	0.978	0.980
RMSEA	0.062	0.072	0.067	0.067	0.065	0.063	0.064
SRMR	0.040	0.047	0.047	0.046	0.042	0.039	0.041
CFI	0.959	0.942	0.949	0.951	0.953	0.960	0.953
TLI	0.942	0.918	0.929	0.931	0.933	0.9447	0.934

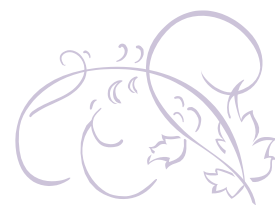
Fuente: Elaboración propia con base en Brown, (2006).

Referencias

- Alesina, A., Di Tella, R., & MacCulloch, R. (2004). Inequality and Happiness: are Europeans and Americans Different? *Journal of Public Economics*, 88(9), 2009–2042. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.07.006>
- Adler, A. (2009). Gross National Happiness in Bhutan: A Living Example of an Alternative Approach to Progress. *Social Impact Research Experience (SIRE)*. Disponible en <https://repository.upenn.edu/sire/1>
- Bassols, A. (2002). *Geografía socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas.
- BANXICO. (2019). *Sistema de información económica: inflación*. [Base de datos]. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/tipcomb/main.do?page=inf&idioma=sp>
- Becchetti, L., Massari, R., & Naticchioni, P. (2014). The Drivers Of Happiness Inequality: Suggestions For Promoting Social Cohesion. *Oxford Economic Papers*, 66(2), 419–442. <https://doi.org/10.1093/oep/gpu008>
- Bollen, K.(1989). A New Incremental Fit Index for General Structural Equation Models. *Sociological Methods & Research*, 17(3), 303–316. <https://doi.org/10.1177/0049124189017003004>
- Brown, T. (2006). *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research*. New York: The Guilford Press.
- Chin-Hon-Foei, S. (1989). Life Satisfaction In The Ec Countries 1975-1984. En R. Veenhoven & A. Hagenaars (Eds.), *Did The Crisis Really Hurt? Effects of the 1980-82 Economic Recession On Satisfaction, Mental Health And Mortality* (pp. 24–43). Disponible en <https://personal.eur.nl/veenhoven/Pub1980s/89b-C2-full.pdf>
- Dalziel, P. C., & Saunders, C. M. (2014). Wellbeing Economics: A Policy Framework for New Zealand. *55th Annual Conference of the NZ Association of Economists*. Disponible en <https://researcharchive.lincoln.ac.nz/handle/10182/6944>
- Diener, E., Emmons, R. A., Larsen, R. J., & Griffin, S. (1985). The Satisfaction With Life Scale. *Journal of Personality Assessment*, 49(1), 71–75. https://doi.org/10.1207/s15327752jpa4901_13
- Easterlin, R. (2015). Happiness and Economic Growth – The Evidence. En W. Glatzer, L. Camfield, V. Møller, & M. Rojas (Eds.), *Global Handbook of Quality of Life: Exploration of Well-Being of Nations and Continents* (pp. 283–299). https://doi.org/10.1007/978-94-017-9178-6_12
- Ferrer-i-Carbonell, A., & Ramos, X. (2014). Inequality and Happiness. *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 1016–1027. <https://doi.org/10.1111/joes.12049>
- Gonzales, A.(2016). Improving Health in Low-Income Communities with Group Texting. *Journal of Communication*, 66(1), 82–101. <https://doi.org/10.1111/jcom.12195>
- Graham, C., & Felton, A. (2006). Inequality and Happiness: Insights from Latin America. *The Journal of Economic Inequality*, 4(1), 107–122. <https://doi.org/10.1007/s10888-005-9009-1>

- Helliwell, J., Layard, R., & Sachs, J. (Eds.). (2016). *World Happiness Report 2016*. Disponible en https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2016/HR-V1_web.pdf
- Helliwell, J., Layard, R., & Sachs, J. (Eds.). (2019). *World Happiness Report 2019*. Disponible en <https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2019/WHR19.pdf>
- INEGI. (2019). *Encuesta de bienestar subjetivo auto-reportado 2013-2019*. [Base de datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/investigacion/bienestar/piloto/default.html>
- Kalmijn, W., & Veenhoven, R. (2014). Index of Inequality-Adjusted Happiness (IAH) Improved: A Research Note. *Journal of Happiness Studies*, 15(6), 1259–1265. <https://doi.org/10.1007/s10902-013-9474-3>
- Ng, Y.-K. (2008). Happiness Studies: Ways to Improve Comparability and Some Public Policy Implications. *Economic Record*, 84(265), 253–266. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2008.00466.x>
- Ochoa, S. M. (2011). Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México. En J. de J. García Vega & F. Sales Heredia (Eds.), *Bienestar y calidad de vida en México* (pp. 15–68). Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Documentos/Bienestar-y-calidad-de-vida.pdf
- Rojas, M. (2006). Life Satisfaction and Satisfaction in Domains of life: is it a Simple Relationship? *Journal of Happiness Studies*, 7(4), 467–497. <https://doi.org/10.1007/s10902-006-9009-2>
- Rojas, M. (2007). Heterogeneity In The Relationship Between Income And Happiness: A Conceptual-Referent-Theory Explanation. *Journal of Economic Psychology*, 28(1), 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2005.10.002>
- Rojas, M. (2008). Experienced Poverty and Income Poverty in Mexico: A Subjective Well-Being Approach. *World Development*, 36(6), 1078–1093. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.10.005>
- van Praag, C. M. (2003). Business Survival and Success of Young Small Business Owners. *Small Business Economics*, 21(1), 1–17. <https://doi.org/10.1023/A:1024453200297>

Panorama de la distribución del ingreso (2008-2018)



Introducción

El tema de la desigualdad de ingresos en México ha sido ampliamente discutido desde la academia y, recientemente, está presente en el debate público y político. Tal vez el cambio más importante en la discusión sea el consenso de que este fenómeno es un impedimento para el crecimiento económico. Este cambio de perspectiva se explicita en los tres textos ya clásicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹ (2010, 2012, 2014), así como en la posición de los organismos internacionales como el Banco Mundial. De ahí que la discusión actual ha girado en torno a las políticas necesarias para disminuirla y su relación con el modelo económico existente.

Dentro de los países, México se ubica entre aquellos con la mayor desigualdad de ingreso. A lo largo de los últimos 50 años, es posible identificar dos tendencias que se relacionan con el modelo económico del país. En una primera etapa, en el periodo donde el modelo privilegiaba el crecimiento hacia dentro, los indicadores de desigualdad mostraron una tendencia a la baja. Con el cambio de modelo económico y la implementación de las políticas de desregulación, privatización y liberación de los mercados, el país presentó niveles crecientes de desigualdad (Banegas & Cortés, 2019).

Autores principales: Israel Banegas y Karina Videgain. Los autores agradecen a Felipe Garduño Cortés por su participación en la sistematización bibliográfica y realización de gráficos y mapas.

¹ Adicionalmente en 2018, CEPAL publicó el documento "La ineficiencia de la desigualdad" que sigue la misma línea de las publicaciones mencionadas.

Es a partir del inicio del nuevo milenio que se registra una disminución en la desigualdad. Esto ha llevado a algunos investigadores a argumentar que tanto México como otros países de América Latina, entraron en una nueva etapa de menor desigualdad que coadyuvaría a un mayor crecimiento económico (López Calva & Lustig, 2011). Sin embargo, aún no existe un consenso sobre si esta disminución es tendencial y qué ha llevado a esta reducción.

Otro cambio importante en la discusión sobre desigualdad de ingresos es su relación con problemas sociales y con una matriz de desigualdades sociales que lleva a que el fenómeno tenga una característica persistente en nuestros países. Así, Wilkinson y Pickett (2009) mostraron que, a mayor desigualdad de ingresos, los problemas sociales relacionados con la inseguridad, salud mental, esperanza de vida, educación, entre otros, se incrementan. Igualmente, se ha estudiado cómo otras desigualdades sociales, como las de género, raza, etarias se cristalizan con la desigualdad de ingreso, lo cual crea una acumulación de vulnerabilidades que se transforman en barreras que impiden el acceso a los derechos sociales de los individuos.

Es así como, el tema de la desigualdad de ingresos pasa de ser solo un impedimento para el crecimiento económico, para discutirse como un fenómeno asociado a la persistencia de las desigualdades sociales, a una aguda incidencia de pobreza y a la falta de oportunidades para acceder a una ciudadanía social plena.

El objetivo de este trabajo es mostrar un panorama de la dimensión de la desigualdad en México, así como su evolución a nivel regional para el periodo 2008 a 2018. Se utiliza como

medida de la desigualdad el índice de Palma «IP» el cual mide la polarización que existe entre los extremos de la distribución. Este índice permite una interpretación más intuitiva del fenómeno, insumo indispensable para el debate público, además de que da cuenta de la flexibilidad con la que contarían los hacedores de política para orientar las acciones públicas hacia una redistribución del ingreso.

En el siguiente apartado se describirán las fuentes de información utilizadas, los indicadores seleccionados, además de una discusión de las características y usos del índice de Palma. En el segundo apartado, a partir de la construcción de los deciles de ingreso corriente per cápita, se mostrará la evolución de la desigualdad a nivel nacional. El tercer apartado muestra las diferentes trayectorias de la desigualdad de ingresos por regiones socioeconómicas a partir de la regionalización propuesta por Bassols (2002). En el apartado final se hace una discusión final sobre los patrones encontrados.

Fuentes de información y metodología

La fuente de información utilizada es la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esta encuesta tiene una periodicidad bienal y es representativa a nivel estatal a partir del levantamiento de 2008. Para los seis levantamientos que componen el análisis de este trabajo (2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018), se utilizó el ingreso corriente total de los hogares. El ingreso corriente total está compuesto por los ingresos de remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, renta de la propiedad, transferencias y otros ingresos.

Con la información de los ingresos corrientes se calcularon deciles de ingreso corriente per cápita. Esto permite “controlar” el efecto en la distribución de ingresos por el tamaño del hogar.

Dado que en las ENIGH existe un sub-reportaje

en los ingresos, además de un truncamiento de los ingresos superiores, los resultados obtenidos subestiman la dimensión de la desigualdad. Estos dos sesgos están presentes en todas las encuestas que recaban ingresos. Un camino alternativo para evitar estos sesgos sería utilizar información tributaria para captar los ingresos no reportados.

Los estudios enfocados a México, que han utilizado el «IP», se han concentrado en mostrar la sensibilidad en la medición a la fuente de ingreso utilizada. Del Castillo (2015) realiza un ajuste a las ENIGH según lo reportado en cuentas nacionales donde la participación del décimo decil se duplicaría. Cortés y Vargas (2017), por otro lado, muestran que al modelar la subdeclaración y el truncamiento de las ENIGH, el «IP» reportado sería cuatro veces mayor al dato sin ajustar. No obstante, a pesar de estas limitaciones, la información que proporcionan las ENIGH da cuenta de la gravedad del fenómeno de polarización de ingresos que vive la sociedad mexicana.

Para el análisis regional se utilizó la regionalización de Bassols (2002: 339-340) que crea nueve regiones a partir de la agregación de las 32 entidades federativas. Estas regiones son: Noroeste, Norte, Noreste, Centro-Occidente, Centro, Centro-Norte, Sur, Este y Península de Yucatán. La regionalización tiene en cuenta diferentes dimensiones sociales y económicas.

El índice de desigualdad «IP» fue propuesto por José Gabriel Palma (2006 y 2011). Este índice es una forma alterna de medir la dispersión en la distribución del ingreso. Palma muestra la regularidad empírica de que, en los países, sin importar el grado de desarrollo, la participación del ingreso total del quinto al noveno decil es de aproximadamente un 50% a lo largo del tiempo. Es decir, los cambios observados en la distribución obedecen a lo que acontece entre el décimo y los primeros cuatro deciles. De ahí que este índice, de la familia de los índices intercuantílicos, se calcule como el cociente de la suma de ingresos del décimo decil entre la suma de ingresos de los primeros cuatro deciles.

A diferencia de otros índices, como el índice de Gini, el «IP» tiene la ventaja de ser mucho más intuitivo para la interpretación y la aplicación de políticas (Cobham, Schlögl & Sumner, 2016). El «IP» puede leerse como: cuántas veces cabría el ingreso del 40% de la población de menores recursos dentro del ingreso del 10% más adinerado. Un «IP» igual a uno —como fue propuesto como una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por Doyle y Stiglitz (2014)— equivaldría a que la suma de ingresos del décimo decil, como la de los primeros cuatro deciles sean iguales.

Dentro de la discusión de la Nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el objetivo 10 Reducción de las Desigualdades, académicos, sociedad civil e inclusive el Banco Mundial presionaron por la inclusión y pertinencia de utilizar el «IP» como una de las metas² (Fukuda-Parr, 2019). También, su uso se ha extendido, tanto en los reportes de los organismos internacionales, como en los informes del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como por la sociedad civil.

En términos de política pública, Palma argumenta que estudiar lo que ocurre entre los extremos de la distribución permite dimensionar el margen de flexibilidad de posibles transferencias entre el decil “rico” y los cuatro deciles más pobres.

Cabe resaltar que no debe interpretarse, como se mostrará más adelante, que los deciles medios son equivalentes a una clase “media” que tiene resuelta su reproducción doméstica. Así mismo, como el resto de los índices utilizados para medir la desigualdad, el «IP» depende de la calidad de información con la cual se cuente. En el periodo analizado se debe de reconocer el truncamiento existente en la parte superior de la distribución que hace que se subestime el indicador.

² Sin embargo, el objetivo 10 Reducción de las Desigualdades incluyó como meta un indicador, que per se, no es una medición de la desigualdad de ingreso.

A nivel mundial, al ordenar los países según el «IP», estos siguen una tendencia lineal, que para países de América Latina y África se torna geométrica. Sudáfrica presenta para 2015, un «IP» de 7, los países de América Latina rondan en el orden de 2.5 a 5, mientras que el resto de los países se encuentran entre 1 a 2.5 (Banco Mundial, 2019).

Se ha argumentado que la persistencia y tolerancia de la desigualdad en América Latina, donde coexiste una alta desigualdad de ingreso, con bajo crecimiento económico y bajo desempleo, apunta a un equilibrio “sub-óptimo”. Un equilibrio donde se observa que los deciles 5 al 9, aunque sus remuneraciones laborales son bajas, tienen acceso a servicios públicos subsidiados y a una creciente demanda de empleos en el sector servicios (Palma, 2014). Como se señalará más adelante, los cuatro deciles inferiores acumulan sus ingresos de la autoexplotación de su fuerza de trabajo y de las transferencias recibidas por los hogares.

A continuación, se presenta un panorama inicial de la desigualdad a nivel nacional y su evolución durante el periodo analizado.

La dimensión de la desigualdad de ingreso

En el cuadro 1 se presenta el cálculo del «IP» para los 10 años de estudio a nivel nacional. En 2008 se observa el nivel más alto de la serie con un valor de 3.4. Es decir, el décimo decil acumula más de tres veces el ingreso de los primeros cuatro deciles de la distribución. Del mismo modo, se observa una caída en el índice entre 2010 y 2012, donde alcanza 3.11. Para las siguientes dos mediciones, 2014 y 2016, el índice tiene un leve repunte, en comparación a 2012. Se retoma la tendencia decreciente en 2018 con el menor valor de la serie de 2.7. Como se señaló anteriormente, estos datos ubican a México entre los países con el mayor «IP».

Cuadro 1. Índice de Palma «IP» y relación entre el décimo y primer decil de ingreso corriente per cápita, México, 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
IP Nacional	3.40	3.34	3.11	3.19	3.17	2.70
D10/D01	31.47	30.76	27.18	26.71	25.69	21.76

Nota: D10/D01 representa el cociente entre el décimo y el primer decil.

Fuente: Estimaciones propias con base en el Modulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS)-ENIGH, INEGI (2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018).

Los levantamientos 2010 y 2012 corresponden a la salida de la crisis económica (2008-2009) originada por la crisis financiera en Estados Unidos de América (EUA). Durante esta crisis, el Gobierno Federal, realizó una política fiscal contra-cíclica, además de entregar apoyos extraordinarios a los beneficiarios del programa Oportunidades para atenuar el alza en alimentos y combustibles (Banegas & Cortés, 2019: 297). De ahí que la disminución en el «IP» se deba a una reducción de la participación del décimo decil como resultado de un efecto diferenciado de la crisis financiera.

A efectos de contextualizar el grado de la desigualdad de ingresos en México, se incluye en el cuadro 1 el cociente entre el décimo y el primer decil: razón de ventaja. En 2008 se

requeriría multiplicar el ingreso del primer decil por 31.5 para obtener la suma de ingresos del décimo decil. Si bien, como con el «IP», la tendencia en estos 10 años es decreciente, el valor de la razón de ventaja en 2018 llega a 21.76.

El cuadro 2 permite dimensionar con mayor detalle qué tan desigual es la sociedad mexicana, en términos de ingreso en 2018. En las columnas se presentan los ingresos corrientes per cápita mínimos, máximos y la mediana de cada uno de los 10 deciles de hogares. Además, se incluyen los valores del último centil, o como se conoce en los debates públicos y la prensa, el 1% más rico de la distribución. La última columna presenta la razón de ventaja entre los deciles y el último centil.

Cuadro 2. Deciles y último centil de hogares de ingreso corriente total per cápita (mensual - pesos), 2018

Deciles	Mínimo	Máximo	Mediana	Razón C100/Dx
I	0	1,061	774	45
II	1,061	1,509	1,295	27
III	1,509	1,913	1,717	20
IV	1,913	2,324	2,118	16
V	2,324	2,795	2,550	14
VI	2,795	3,381	3,075	11
VII	3,381	4,162	3,742	9
VIII	4,162	5,446	4,746	7
IX	5,446	8,139	6,551	5
X	8,140	750,305	12,190	3
...
Centil 100	24,752.36	750,305.06	34,933.30	1

Nota: Deciles de hogares ordenados según ingreso monetario per cápita. C100 representa el último 1% de la distribución

Fuente: Elaboración propia a partir de MCS-ENIGH, INEGI, (2018).2012, 2014, 2016, 2018).

Debe hacerse aquí una acotación. Como se comentó anteriormente, la fuente de información que se utiliza son las ENIGH, mismas que adolecen de un problema de truncamiento de los ingresos más altos. Es decir, el 1% que se presenta en el cuadro 2 no contiene a las familias más adineradas que aparecen en la revista Forbes. Así que la imagen presentada, si bien muestra un panorama grave, subestima la desigualdad existente en el país.

Dentro del primer decil de ingreso corriente per cápita, el ingreso mediano es de 774 pesos mensuales. Resulta importante señalar que se requiere multiplicar el ingreso de este decil por 45 para obtener el ingreso del 1% con mayores ingresos que registra la encuesta. Los hogares ubicados entre los primeros tres deciles pertenecen al ámbito rural y son objeto prioritario de la política social. Sirva como comparación que el ingreso máximo del tercer decil es de 1,913 pesos mientras que la línea de pobreza por ingresos rural calculada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue de 1,916.69 pesos a julio de 2018 (2019).

La distancia entre el valor mínimo y máximo de ingresos para los primeros cinco deciles apenas supera los 500 pesos. No es de sorprender, que el ingreso mediano del sexto decil apenas sobrepasa el valor de la línea de pobreza por ingresos urbana. El valor para agosto de 2018 fue de 3,001.17 pesos (CONEVAL, 2019).

Este cuadro da una idea de la polarización, solo en la dimensión de ingresos, que enfrenta el país. En términos de salarios mínimos mensuales (SMM) de 2018,³ el octavo decil tiene un ingreso corriente per cápita máximo de aproximadamente 2.1 SMM, mientras que el ingreso corriente máximo del noveno decil equivale a 3.1 SMM. Por último, en el décimo decil se observa que el ingreso corriente mensual mediano equivale a 4.6 SMM.

3 El salario mínimo general al 1° de enero de 2018 de 88.36 pesos por día, de acuerdo a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI). El cuadro completo se puede revisar en la siguiente liga <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf>>

Sin embargo, aún existe una alta dispersión de ingresos dentro del décimo decil, donde el rango de ingreso corriente mensual per cápita es de 8,140 pesos a 750,305 pesos. El 1% más adinerado de la distribución para 2018 presenta un ingreso mediano de aproximadamente 35,000 pesos mensuales per cápita. Esto equivale a tres veces más que el ingreso mediano del décimo decil. Los perfiles más representativos del décimo decil son trabajadores asalariados del sector público y privado, e independientes profesionales del ámbito urbano.

Hay dos procesos que explicarían la disminución del «IP». Por el lado del extremo inferior, se ha documentado un incremento en la participación relativa de estos deciles que tiene que ver, no solo con un mecanismo de los hogares por “mantener” su reproducción doméstica, como también por un efecto de la política social centrada en las transferencias monetarias.

Los mecanismos que los hogares utilizan llevan a una autoexplotación de su fuerza de trabajo (Cortés & Rubalcava, 1991), al adelantar la entrada al mercado laboral, en el caso de los miembros en edad escolar, o ubicando a más miembros del hogar en trabajos precarios (Selby, Murphy & Lorenzen, 1990; González de la Rocha & Grinspun, 2001; Saraví, 2004).

En 2008 el programa de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades, tenía una cobertura de un poco más de cinco millones de hogares, aproximadamente uno de cada cuatro hogares, principalmente ubicados en los primeros cuatro deciles de la distribución. La cobertura de Oportunidades, incluyendo el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), ascendió a casi siete millones de hogares en 2014. Se ha documentado que las políticas sociales de transferencias monetarias como Oportunidades o la pensión no contributiva a adultos mayores ha tenido un efecto, aunque muy pequeño, en disminuir la desigualdad de ingresos (Banegas, 2019).

Igualmente, ha habido una transformación en el sector agrícola a partir de la globalización, debido a un desarrollo de la industria

agroalimentaria exportadora que ha llevado a una mayor demanda de empleos, con un subsecuente aumento de los salarios rurales (Giarracca, 2001). Estos dos procesos explicarían una cierta recuperación de la participación de los primeros cuatro deciles en el ingreso corriente.

Desde el extremo superior de la distribución, la participación relativa del décimo decil es sensible a las fluctuaciones económicas, lo que lleva paradójicamente que la desigualdad de ingreso disminuya cuando hay una contracción de la economía. Esto se debe, en cierta medida, al perfil socioeconómico que compone el décimo decil. En este decil se encuentran, principalmente, tanto los trabajadores del sector público, como trabajadores asalariados subordinados del sector privado. Ante vaivenes económicos, los recortes presupuestales afectan principalmente a trabajadores del sector público y de forma diferencial a trabajadores insertos en los diferentes sectores económicos (Cortés & Vargas, 2017). En Krozer, Moreno-Brid y Rubio (2015) al analizar la distribución del ingreso en México de 1984 a 2010, encuentran que la participación del décimo decil tiene una tendencia a la baja a partir de 2004, lo que ha llevado a que los indicadores de desigualdad muestren una disminución.

A partir de este panorama general de la desigualdad de ingresos a nivel nacional, en la siguiente sección, se presentará una desagregación de los datos a nivel región para mostrar tanto los niveles como tendencias del «IP».

La desigualdad de ingreso por regiones

En el mapa 1 se muestran las nueve regiones de la propuesta de Bassols⁴ (2002) y el nivel

⁴ Las entidades federativas en cada región son: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa), Norte (Chihuahua, Coahuila y Durango), Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), Centro-Norte (Zacatecas y San Luis Potosí), Centro-Occidente (Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Colima y Michoacán), Centro (Querétaro, Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y

del «IP» para 2018. A nivel nacional, el «IP» para 2018 fue de 2.70. Arriba del promedio se encuentra la región Sur que tiene el «IP» más alto con 2.99. Como se puede advertir a lo largo de los otros capítulos que componen este volumen, además de una alta polarización entre los extremos de la distribución de ingreso, se suma una incidencia muy alta de pobreza extrema en un contexto económico de poco crecimiento económico y productividad.

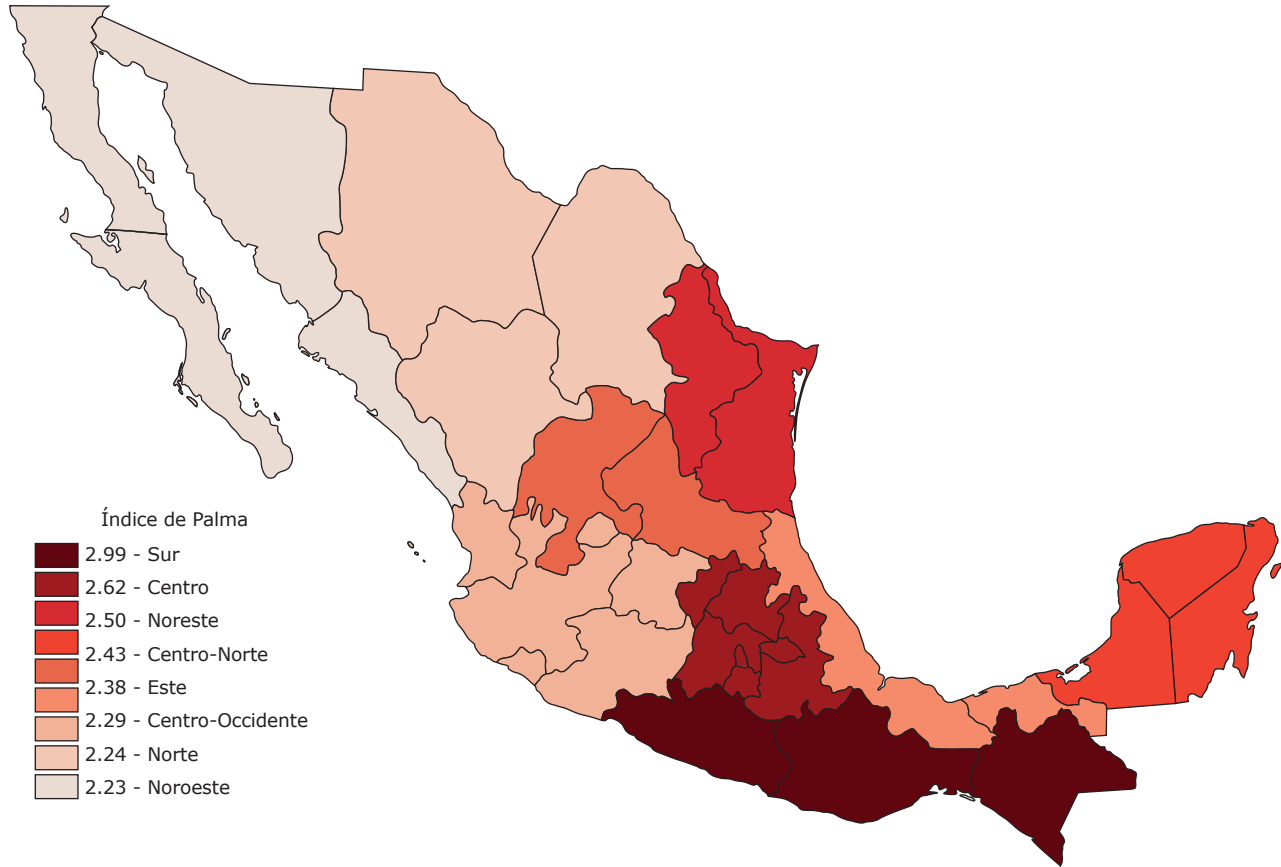
El resto de las regiones están por debajo del «IP» nacional. Las regiones Centro y Noreste presentan un «IP» de 2.62 y 2.50 respectivamente. Le siguen las regiones Península de Yucatán, Centro-Norte y Este, que presentan un «IP» con un rango de 2.43 a 2.38. En las regiones Centro-Occidente y Norte el «IP» es de 2.29 y 2.24 respectivamente. Por último, la región Noroeste presenta el índice más bajo con 2.23.

Existe una relación débil entre desigualdad y pobreza cuando se observa el resto de las regiones. Un grupo de cinco regiones se agrupan alrededor de un valor del «IP» de 2.40 a 2.60 con una incidencia de pobreza extrema de 16% para la región Este, y de menos de dos puntos para la región Noreste. La región Centro presenta un comportamiento particular, es la segunda región con el «IP» más alto del país y forma parte de las cinco regiones con menos de 5% de incidencia extrema. Por otro lado, las regiones Noroeste, Norte y Centro-Occidente se agrupan en un sector de baja pobreza extrema y baja polarización de ingresos (gráfico 1).

Resalta el punto superior derecho que corresponde a la región Sur. Se confirma bajo un indicador más de dispersión de ingresos que esta región presenta una alta incidencia de pobreza con alta desigualdad. Si observamos los ingresos corrientes per cápita en SMM se constata la dispersión de ingresos dentro de las regiones. Esto da cuenta de las diferencias en la composición de la economía entre las regiones, su grado de vinculación con los mercados

Puebla), Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), Este (Veracruz y Tabasco) y Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

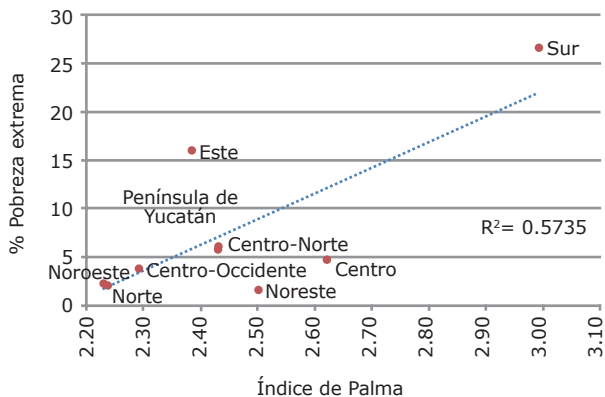
Mapa 1. Índice de Palma por regiones, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la MCS-ENIGH, (INEGI, 2018).

internacionales y el grado de informalidad dentro de éstas (cuadro 3).

Gráfico 1. Índice de Palma e incidencia de la pobreza extrema (porcentaje) por regiones, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos CONEVAL, (2019) y MCS-ENIGH, INEGI (2018).

En el cuadro 4 se ordenan de mayor a menor las regiones para el «IP» para 2008, 2012 y 2018. Se observa que los extremos de la ordenación se mantienen relativamente estables. De 2008 a 2018 la región Sur es la que presenta el «IP» más alto del país. Como se señaló en el capítulo de la pobreza regional en este volumen, la región Sur durante el periodo de estudio presentó las incidencias más altas de pobreza extrema, aunque con una tendencia a la baja, y de las incidencias de pobreza moderada regional más elevadas durante este periodo.

Entre 2008 y 2012 la ordenación no cambia para las tres regiones con el «IP» más alto. Es hasta 2018 que el segundo y tercer sitio de mayor desigualdad es ocupado por las regiones Centro y Noreste. En el extremo inferior de las columnas, se observa que la región Noroeste es

Cuadro 3. Ingreso corriente mediano per cápita en salarios mínimos mensuales por regiones (pesos de 2018)

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Noroeste	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6
Norte	1.4	1.3	1.4	1.4	1.5	1.4
Noreste	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7
Centro-Norte	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.0
Centro-Occidente	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Centro	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Sur	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Este	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	0.8
Península de Yucatán	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.4
Nacional	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2

Nota: ENIGH 2016 y 2018 a partir del Modelo Estadístico para la comparación de la serie.

Fuente: Estimaciones propias con base en el MCS-ENIGH, INEGI (2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018).

la que presenta el «IP» más bajo. Esta región igualmente es una de las que menos incidencia de pobreza presenta durante el periodo. La región Centro-Occidente queda por encima de la región Noroeste para los años 2008 y 2014. Esto cambia para 2018 donde la región Norte se posiciona como la segunda región con el «IP» más bajo.

Aparte de los extremos, el resto de las regiones presenta cambios importantes. Una posible explicación de estos cambios sea la existencia de tres grupos de regiones. Un primer grupo con un «IP» alto, un grupo intermedio que se mueve muy cerca del promedio nacional y un grupo de tres regiones con un «IP» por debajo del promedio.

Cuadro 4. Índice de Palma por regiones, de mayor a menor

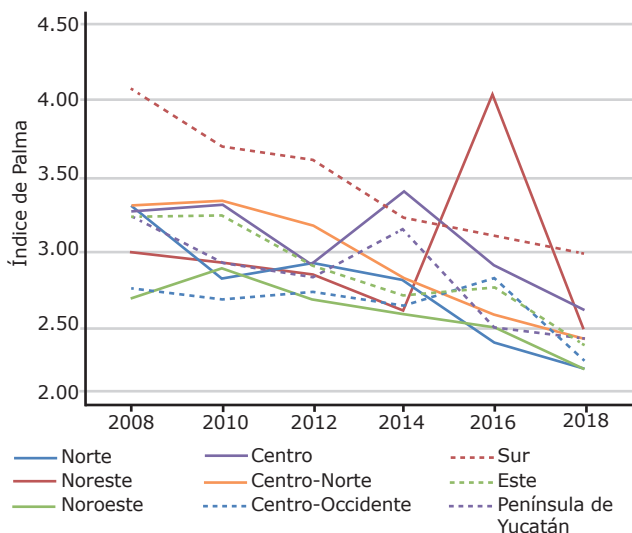
2008	2012	2018
Sur	Sur	Sur
Centro-Norte	Centro-Norte	Centro
Norte	Norte	Noreste
Centro	Este	Península de Yucatán
Península de Yucatán	Centro	Centro-Norte
Este	Noreste	Este
Noreste	Península de Yucatán	Centro-Occidente
Centro-Occidente	Centro-Occidente	Norte
Noroeste	Noroeste	Noroeste

Fuente: Estimaciones propias con base en el MCS-ENIGH, INEGI (2008, 2012, 2018).

Al analizar la evolución del «IP» para las nueve regiones resalta que todas las regiones presentan una disminución en el «IP», salvo algunos periodos de saltos fuera de la tendencia (gráfico 2).

Aunque se distingue una convergencia entre las regiones, la región Sur sigue separada del grupo de nueve regiones. Asimismo, se confirma lo observado en el cuadro 3. En 2008 se observa cómo la región Noroeste y la región Centro-Occidente son las únicas dos regiones con valores por debajo de 3.0 en el «IP». El resto de las regiones están entre 3.0 y 3.26, y por último la región Sur está por arriba de los 4 puntos en el índice. Para el resto de las observaciones se advierte una tendencia a la baja que culmina en 2018, donde siete regiones están por debajo de los 2.5 puntos en el «IP».

Gráfico 2. Evolución del índice de Palma por regiones, 2008-2018



Fuente: Estimaciones propias con base en el MCS (INEGI, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018).

Como se señaló en la sección anterior, no debe sorprender que el «IP» presente una tendencia a la baja en los 10 años analizados. Esta tendencia se corrobora al utilizar otros índices de desigualdad. La participación de los cuatro primeros deciles ha aumentado a medida que avanza el sector agroexportador y aumenta la demanda de mano de obra. Asimismo, los programas sociales, centrados en las transferencias monetarias a los hogares más pobres, han coadyuvado a acortar la brecha entre los extremos. Las fluctuaciones en la participación del décimo decil se deben a los vaivenes económicos que afectan principalmente a este grupo compuesto por trabajadores asalariados públicos y privados.

Un segundo elemento que requiere de un mayor análisis es el comportamiento de las regiones Centro y Noreste ya que presentan niveles fuera de la tendencia en 2014 y 2016, respectivamente. En futuras investigaciones será pertinente abordar con mayor detalle si estos cambios obedecen a los posibles sesgos de la fuente de información.

Esta radiografía regional muestra diferencias claras entre regiones y dan cuenta de un México donde los ingresos son bajos y se distribuyen inequitativamente.

Reflexión final

El objetivo de este texto fue aportar elementos para dimensionar el problema de la desigualdad de ingresos en México de 2008 a 2018. Se partió de la discusión sobre las limitaciones de las fuentes de información con las que contamos y una exposición sobre las ventajas del «IP», para después analizar el comportamiento nacional y regional de la desigualdad. El uso del «IP» en este trabajo obedeció al poder intuitivo que tiene en comparación con otras mediciones de desigualdad.

Al analizar la distribución por deciles del ingreso corriente se tiene una clara idea del grado de desigualdad que existe en el país. Incluso dentro del décimo decil la dispersión de ingresos es muy alta.

Se corrobora un hecho que ha sido discutido a lo largo de este volumen. En términos de bienestar y desarrollo económico, la región Sur continúa rezagada en comparación con el resto de las regiones. En los tres estados que la componen, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, se observa una alta desigualdad con una alta incidencia de pobreza.

A lo largo de estos últimos 10 años se observa que la distancia entre el décimo decil y los últimos cuatro deciles ha disminuido a nivel nacional. Esto mismo se corrobora para las nueve regiones en la que se agrupan las entidades federativas.

Sin embargo, se debe ser cauteloso al interpretar estos datos como un signo de mejora de la distribución de ingresos. En efecto, esta disminución de la desigualdad en un contexto de poco crecimiento económico y una precarización del mercado de trabajo, apunta a un proceso de igualación por la contracción de los ingresos de los deciles superiores.



Referencias

- Banco Mundial. (2019). *Global Monitoring Report 2014-2015*. Disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/gmr/palma-index.html>
- Banegas, I. (2019). Factores subyacentes de la desigualdad de ingresos en México (1977-2014). En Fernando Cortés y Agustín Salvia (coords) *Argentina y México: ¿Igualmente (des) iguales?* México: Siglo XXI, PUED-UNAM, 371-430.
- Banegas, I. & Cortés, F. (2019). La distribución del ingreso monetario de los hogares vis a vis la evolución económica. México 1974-2014. En Fernando Cortés y Agustín Salvia (coords) *Argentina y México: ¿Igualmente (des) iguales?* México: Siglo XXI, PUED-UNAM, 265-308.
- Bassols, Á. (2002). *Geografía Socioeconómica de México: Aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas
- Cobham, A., Schlögl, L., & Sumner, A. (2016). Inequality and the Tails: The Palma Proposition and Ratio, *Global Policy*, 7(1), 25–36.
- CONEVAL. (2019). *Líneas de pobreza por ingresos* [Base de Datos]. Disponible en: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/>
- Cortés, F. & Vargas, D. (2017). La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados. *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, (2), 39–96. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/02/02CortesVargas.pdf>
- Cortés, F. & Rubalcava, R. M. (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*. México: El Colegio de México.
- Del Castillo, M. (2015). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo*. México: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39531/1/S1501288_es.pdf
- Doyle, M. & Stiglitz, J. (2014). Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015–2030, *Ethics and International Affairs*, 28(10), 5–13. Disponible en https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/013C79F9BBBE4DCDFE4A5348CEAE05F/S0892679414000021a.pdf/eliminating_extreme_inequality_a_sustainable_development_goal_20152030.pdf
- Fukuda-Parr, S. (2019). Keeping Out Extreme Inequality from the SDG Agenda-The Politics of Indicators, *Global Policy*, 10(Enero), 61–69.
- Giarracca, N. (2001). *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO (Grupo de Trabajo). Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarracca.pdf>
- González de la Rocha, M. & Grinspun, A. (2001). Private Adjustments: Households, crisis and work. En Alejandro Grinspun (ed.) *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*. Nueva York, EUA: PNUD, 55-87. Disponible en: <http://mirror.unpad.ac.id/orari/library/library-ref-ind/ref-ind-1/application/poverty-reduction/Poverty/Book-ChoicesForThePoor/Chap03.pdf>

- INEGI. (2008). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2008* [Base de Datos]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/1>
- INEGI. (2010). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2010* [Base de Datos]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/35>
- INEGI. (2012). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2012* [Base de Datos]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/76>
- INEGI. (2014). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2008, 2010 y 2012* [Base de Datos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mcs/2014/>
- INEGI. (2016). *Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH* [Base de Datos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2016/>
- INEGI. (2018). *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH* [Base de Datos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2018/default.html>
- Krozer, A., Moreno-Brid, J. C., & Rubio, J. C. (2015). Inequality and Minimum Wage Policy: Not Even Talking, Much Less Walking in Mexico. *Investigación Económica*, 74(293), 3–26. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/52642/46837>
- López Calva, L. F. & Lustig, N. (comps.). (2011). La disminución de la desigualdad en la América Latina. ¿Un decenio de progreso? *Colección Lecturas del Trimestre Económico* 103, México: FCE.
- ONU-CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf
- ONU-CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf
- ONU-CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Santiago: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf
- Palma, J. G. (2006). Globalizing Inequality: 'Centrifugal' and 'Centripetal' Forces at Work, *UN DESA Working Paper 35*. Nueva York: UN DESA. Disponible en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp35_2006.pdf
- Palma, J. G. (2011). Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the "Inverted-U": The Share of the Rich is What It's All About, *Development and Change*, 42 (1), 87–153. Disponible en <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>
- Palma, J. G. (2014). Has the Income Share of the Middle and Upper-middle Been Stable around the '50/50 Rule', or Has it Converged towards that Level? The 'Palma Ratio' Revisited. *Development and Change*, 45(6), 1416–1448. <https://doi.org/10.1111/dech.12133>
- Saraví, G. (2004). Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural, *Revista de la CEPAL*, (83), 33-48.

Selby, H. A., Murphy, M. D., & Lorenzen, S. A. (1990). *The Mexican Urban Household: Organizing for Self-Defense*. Texas, EUA: University of Texas Press.

Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Un análisis de la (in) felicidad colectiva*. Madrid, España: Turner.

Complejidad territorial de las violencias. Un análisis de 2000 a 2017



Violencias y Cuestión Social

Uno de los mayores desafíos de la Cuestión Social en México es el de las violencias, debido a las dimensiones y magnitudes con las que éstas se expresan hoy en amplias partes del territorio nacional.

No solo agudizan el profundo deterioro de las condiciones en las que viven millones de personas, sino fracturan ámbitos de enorme complejidad que derivan en problemáticas aún insuficientemente dimensionadas: tristeza, depresión, miedo, angustia, estrés, entre muchas otras.

En sentido estricto, las violencias están transformando el espacio social en su conjunto, entendido como el espacio físico y simbólico en el que los sujetos se relacionan entre sí y con las instituciones (Bourdieu, 2011), al agravar la desestructuración de espacios fundamentales para el «proceso de socialización»¹ a saber: el hogar, la escuela, los lugares de trabajo y la comunidad.

Este análisis asume la necesidad de señalar a las violencias como un conjunto de fenómenos específicos, múltiples y simultáneos

Autores principales: Mario Luis Fuentes, Cristina Hernández y Daira Puga

Los autores agradecen el apoyo en la sistematización y análisis de datos a Regina García Martínez, Becaria del proyecto Informe del Desarrollo en México 2019 del PUED-UNAM.

1 En términos generales, puede entenderse como el proceso en el cual los individuos incorporan normas, valores, roles, actitudes y creencias, a partir del contexto socio-histórico en el cual se encuentran insertos a través de diversos «agentes de socialización» como los medios de comunicación, la familia, los grupos de pares e instituciones de diferente tipo (Simkin & Becerra, 2013).

que se influyen entre sí y con dinámicas interdependientes, por lo cual no pueden pensarse de forma aislada.

De ahí que, analizar la expresión territorial de las violencias en México constituya un desafío mayor. Por un lado, plantea la interrogante de lo que significa que en las dos décadas transcurridas del siglo XXI se hayan identificado lugares con una visibilidad preponderante en la opinión pública al tener altos niveles de incidencia de violencia homicida² (ya sea porque ahí se han hallado fosas clandestinas o por el cotidiano registro de balaceras); por otro lado, impone la necesidad de hacer visibles otras violencias de larga data, que continúan incrementándose y que frente a la ola de violencia homicida de la cual se tiene registro desde el año 2008 se encuentran ocultas, siendo incluso minimizadas por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal. Además de los homicidios, otras violencias han aumentado de forma significativa (gráfico 1).

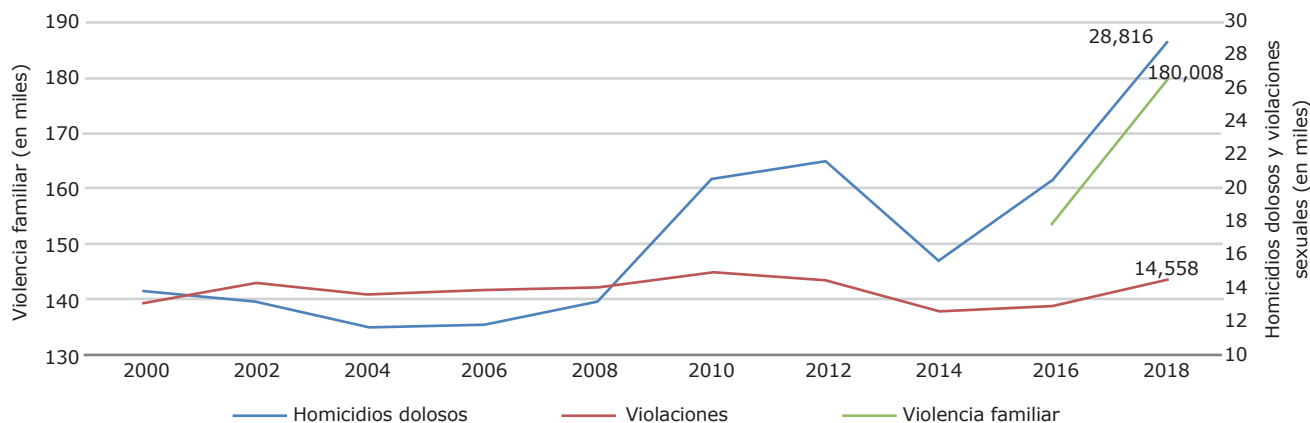
Violencias múltiples y simultáneas

Con base en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se propuso en 2002 la definición de violencia como:

el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad,

2 Tales como, la región conocida como Tierra Caliente conformada por distintos municipios de Guerrero, Michoacán y el Estado de México; Tijuana, Baja California; Tancitaro, Michoacán; Tecmán, Colima, por mencionar solo algunos ejemplos.

Gráfico 1. Averiguaciones previas por homicidios, violencia familiar y violación sexual, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], (2019).

que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (2002: 15).

En este texto se presenta un análisis de carácter exploratorio sobre la expresión territorial de las violencias en México, específicamente de tres tipos o formas: violencia homicida, violencia sexual y violencia social.

Las distintas clasificaciones que se han propuesto en torno a las violencias son tan diversas como las disciplinas y enfoques desde los que se ha estudiado. A fin de dar cuenta de la complejidad de las violencias que hoy se viven en el país, este análisis parte de una tipología propuesta por Fuentes (2019) la cual busca agrupar a las violencias observadas durante las últimas dos décadas en México con base en la dinámica que las origina como criterio de clasificación.

El autor propone clasificar a las violencias en cuatro grandes grupos: *i)* aquellas directamente asociadas al crimen organizado; *ii)* las no necesariamente asociadas al crimen organizado; *iii)* las que ocurren en los ámbitos privados y *iv)* las derivadas de la conflictividad social³.

³ Cada una de estas categorías agrupa a violencias que comparten similitudes tanto en la forma o lugar en el que ocurren, como por los delitos o conductas a través de las cuales se manifiestan.

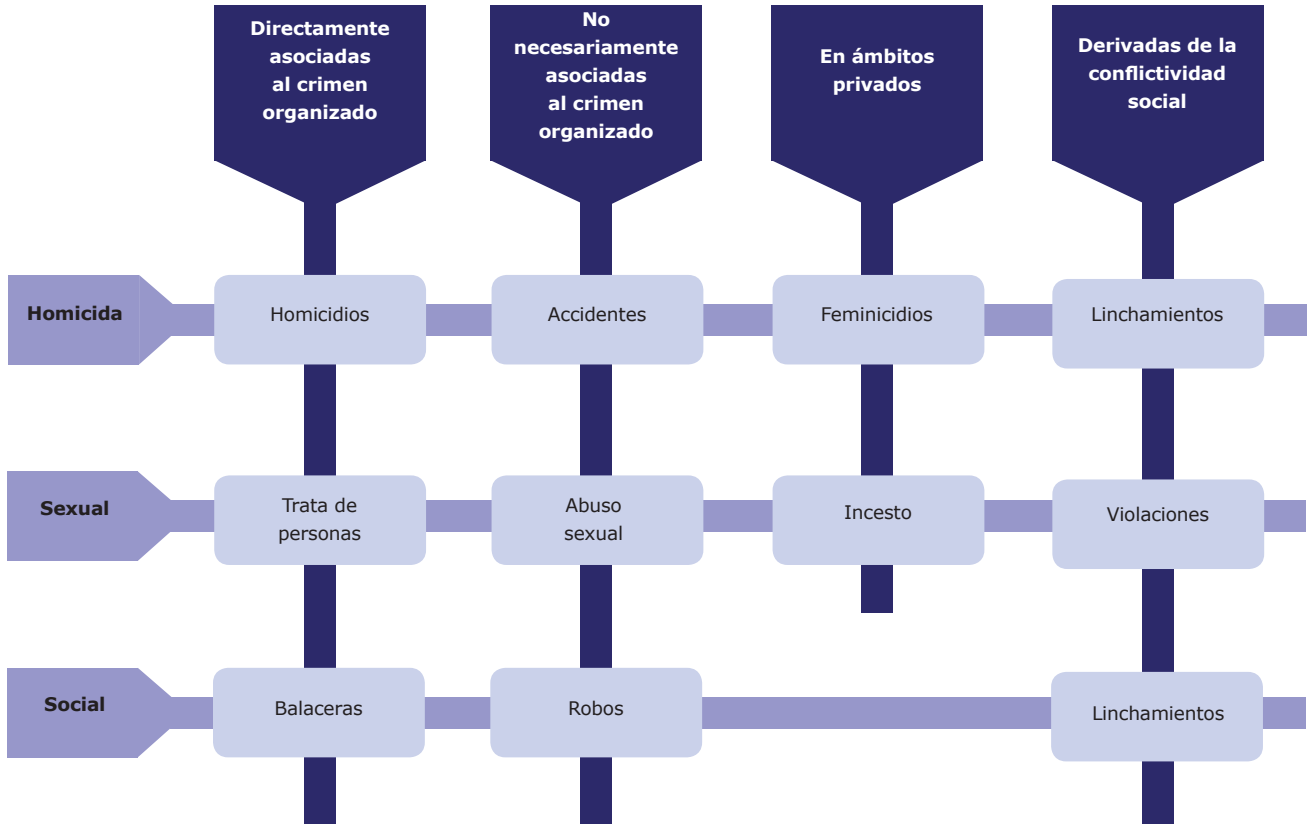
A partir de una revisión de las estadísticas disponibles⁴ para las últimas dos décadas sobre los distintos fenómenos asociados a la violencia, se identificó que había tres tipos o formas de violencia que cruzan estos cuatro grupos: la violencia homicida (que atenta contra la vida), la violencia sexual (que atenta contra la integridad de la persona y su libre desarrollo) y la violencia social (que atenta contra el derecho a vivir en entornos pacíficos y seguros) (figura 1).

El presente análisis se acota a observar la forma en que esta «trama de violencias» se ha manifestado en el territorio entre el año 2000 y el 2017, particularmente a través del comportamiento de algunos «delitos síntesis»⁵ y «eventos emblemáticos» que, se asume,

⁴ Entre septiembre de 2018 y abril de 2019 se llevó a cabo una búsqueda y sistematización de la información estadística oficial (generada por instituciones gubernamentales) sobre o relacionada con violencias; se identificaron nueve fuentes generadoras de información para los años transcurridos entre 1990 y 2019 además del SESNSP: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); la Fiscalía General de la República (FGR, antes PGR); la Secretaría de Salud (SSA); la Secretaría de Educación Pública (SEP); el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE); el Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz (INPRFM); el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

⁵ La selección de estos delitos como «delitos síntesis» se basa en la hipótesis de que el daño que generan tanto en sus víctimas como en la sociedad en su conjunto inciden de forma determinante en los procesos de socialización y la transformación del espacio social. Desde luego, se trata de una selección subjetiva basada en una aproximación incipiente. Es una propuesta que pretende, sobre todo, abarcar la mayor parte de los fenómenos violentos.

Figura 1. Violencias múltiples y simultáneas



Fuente: Elaboración propia con base en Fuentes, (2019).

constituyen sus huellas más visibles⁶.

Lo anterior requiere asumir, de inicio, que este análisis tiene por lo menos dos grandes limitantes relacionadas con los datos que se usan para llevarlo a cabo:

- a) los datos corresponden solamente a aquellos delitos que son denunciados, es decir, menos del 10% del total de los que ocurren; el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) lo ha reportado como «cifra negra»⁷, misma que ha sido cada vez mayor, al pasar de 92% en 2010 (primer año en el que se realizó) a 93.2% en 2017.

- b) gran parte de los datos sobre los delitos que sí se denuncian son endebles, ya sea por los documentados problemas de subregistro que existen, por la posible falsedad con la cual las fiscalías estatales informan a las autoridades federales⁸ o por la información que no aportan, por ejemplo, el género de la víctima, el lugar específico en donde ocurrió, si había antecedentes de amenazas, entre otros, las cuales resultan clave para tener más información sobre su dinámica.

⁶ Para las estadísticas de homicidios que identifica INEGI se contó con datos hasta el año 2017, por lo que el análisis se concluyó para esa fecha.

⁷ Delitos que no se denunciaron o que no iniciaron averiguación previa y no cuentan con carpeta de investigación.

⁸ Tal como lo señalan Fuentes y Arellano (21 de agosto de 2019), uno de los casos más preocupantes es el de Guanajuato, donde identifican anomalías estadísticas en la incidencia de homicidios culposos que hacen pensar en que la Fiscalía del estado esté reportando información poco confiable o incluso falsa. Señalan que entre 2015 y julio de 2019 Guanajuato concentra el 12.45% de los homicidios culposos, teniendo solo el 4.85% de la población nacional, mientras que el Estado de México (con el 14.05% de la población) registra solo el 5.47% de las defunciones por homicidio no intencional y en la Ciudad de México [CDMX], donde habita alrededor del 7.4% del total nacional, ocurre el 4.23% de estos eventos.

Violencia homicida

Es descrita por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (*UNODC*, por sus siglas en inglés) como aquella que sintetiza el grado de violencia que se vive en la sociedad al ser el «crimen supremo», tener un significado abismal por la pérdida de una vida humana, afectar profundamente la vida de la familia de la víctima y de su comunidad, así como a la economía y a las instituciones gubernamentales (2019).

En el análisis se utilizaron los datos de homicidios dolosos⁹ contabilizados a través de las estadísticas de mortalidad general del INEGI, así como los datos disponibles sobre fosas clandestinas, al considerarse un indicio territorial relevante de la presencia de violencia homicida vinculada con el crimen organizado.

Violencia sexual

Constituye una de las violencias que agravia en mayor medida a quienes la sufren, siendo las mujeres las principales víctimas (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas [CEAV], 2016). Asimismo, genera daños profundos tanto físicos como psicológicos cuyos efectos pueden ser prolongados e incluso permanentes.

De acuerdo con de la Fuente, se trata de un fenómeno más grave de lo que se ha estimado y “es la experiencia violenta que más síntomas postraumáticos causa. Más que las experiencias de guerra o de otras formas de violencia física” (2018: 93-94).

Los datos utilizados para su análisis se obtuvieron de la incidencia delictiva con evidente connotación sexual proporcionada por el SESNSP.¹⁰ Dada la metodología de registro,

se optó por considerar los delitos de violación,¹¹ estupro, incesto, abuso sexual, acoso sexual, corrupción de menores, hostigamiento sexual y otros delitos sexuales.

Violencia social

Las conceptualizaciones de este tipo de violencia son numerosas, sin embargo, aquí se entiende como aquella que atenta contra el derecho a vivir en entornos pacíficos y seguros. Por ello, se consideró a los linchamientos como su expresión extrema, retomando el señalamiento de Rodríguez en el sentido de que, junto con las ejecuciones,¹² son una expresión de “violencia social localizada en la que grupos de colonos, miembros de una comunidad o grupos de la delincuencia organizada ejercen la violencia frente a situaciones o condiciones que ponen en riesgo los principios de convivencia pacífica” (2012: 3).

Los datos utilizados para su análisis fueron también retomados del trabajo de Rodríguez (2012) y de Rodríguez y Veloz (2019) al presentar la más amplia documentación sobre tentativas y consumación de linchamientos entre 1988 y 2018.

Una primera aproximación territorial a la violencia homicida, sexual y social

Como se verá más adelante, los primeros hallazgos a partir de este análisis ofrecen más preguntas que respuestas sobre su incidencia en determinados municipios o entidades federativas en los que ocurren o se registran, así como su dinámica o tendencia a través del tiempo.

9 Se excluyó a los feminicidios del análisis al considerarse que teórica y metodológicamente precisan de un análisis con especificidad particular.

10 Se optó por el uso de esta fuente porque publica la información más desagregada.

11 El SESNSP hace una diferenciación entre «violación simple» y «violación equiparada», considerada aquí como irrelevante.

12 Término utilizado en algunos ámbitos como sinónimo de homicidios directamente relacionados con el crimen organizado en México.

Aproximarse a la incidencia de las violencias en el territorio a partir de la regionalización de Bassols (2002) permitió observar, en primer lugar, que el comportamiento de las violencias en cada una de las regiones es característicamente heterogéneo y disperso en su interior. De modo que puede plantearse, de inicio, que las violencias tienen un comportamiento similar en todas las regiones.

En ese sentido, dado que los ejercicios de regionalización como los de Bassols (1983, 2002) están contruidos con la intención de mantenerse estables durante largos periodos y así permitir ejercicios de comparabilidad entre variables, se concluyó que sería de mayor relevancia un análisis del comportamiento de las violencias en el «espacio territorial» a partir de la división estatal y municipal del país, considerando los datos de violencia homicida, sexual y social con los que se cuenta.

Al respecto, Celis (1988) explica que, si bien ambos atañen a la noción territorial, la diferencia fundamental entre «espacio» y «región» es la integrabilidad y la contigüidad de las unidades territoriales que las conforman: el espacio no necesariamente es contiguo ni continuo, la región, por otro lado, es cualquier parte del territorio que cuenta con especificidades concretas que le imprimen unidad.

En consecuencia, la presente contribución realiza un análisis territorial¹³ de las violencias homicida, sexual y social en México para el periodo 2000 a 2017 y, a partir de ello, construir una primera aproximación a uno de los fenómenos que mayor urgencia imponen al Estado mexicano.

Para el análisis fueron seleccionados tres años: el 2000, inicio del periodo; el 2008, año a partir del cual se observa un crecimiento exponencial de los homicidios ligados al crimen

organizado y a la estrategia del Gobierno Federal para enfrentarlo; y el 2017. Para los delitos sexuales se usa el 2011 en lugar del 2008 porque en ese año se observa la mayor cantidad de registros del periodo. Las tasas municipales se contabilizan por cada 10 mil habitantes, mientras la desagregación estatal tiene una escala de 100 mil habitantes.

Aproximación territorial a la violencia homicida (2000 a 2017)

Como se observa en el mapa 1, el cambio en la incidencia de violencia homicida municipal en este periodo es significativo: no solo incrementa el total y la tasa de homicidios a nivel nacional, sino el número de municipios ubicados en el intervalo superior de cada año y la amplitud de este. Además, el territorio ocupado por los clasificados con nivel alto o medio tiene cada vez mayor extensión. Otro hallazgo importante es la existencia de municipios (como Uruachi y Batopilas, ambos en Chihuahua) que desde el 2000 ya se perfilaban con una alta incidencia de violencia homicida.

En el año 2000, 11 municipios se ubicaban en el intervalo mayor (15.4 a 27.2) y 58 en el intermedio (6.6 a 15.4), la mayoría concentrados en los mismos estados (específicamente en sus fronteras contiguas): cuatro de ellos en el noroeste del país (Sinaloa, Durango, Chihuahua y Sonora) y tres al sureste (Guerrero, Michoacán y Oaxaca).

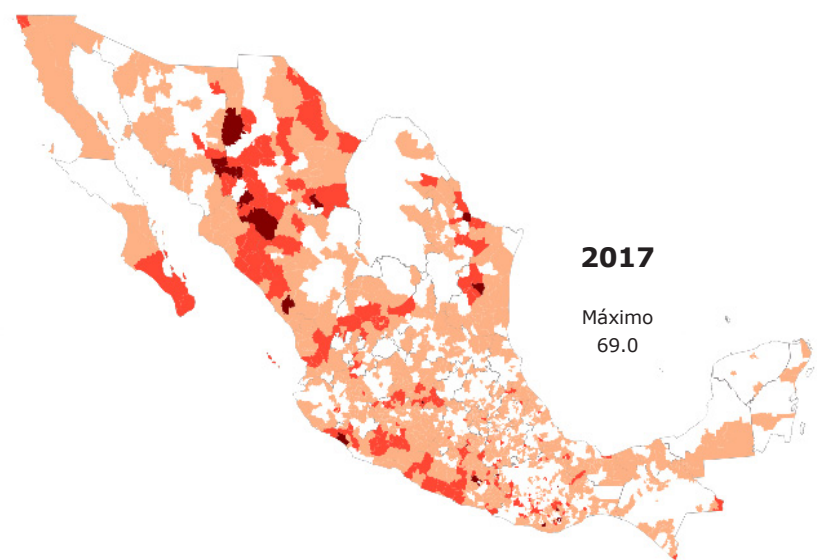
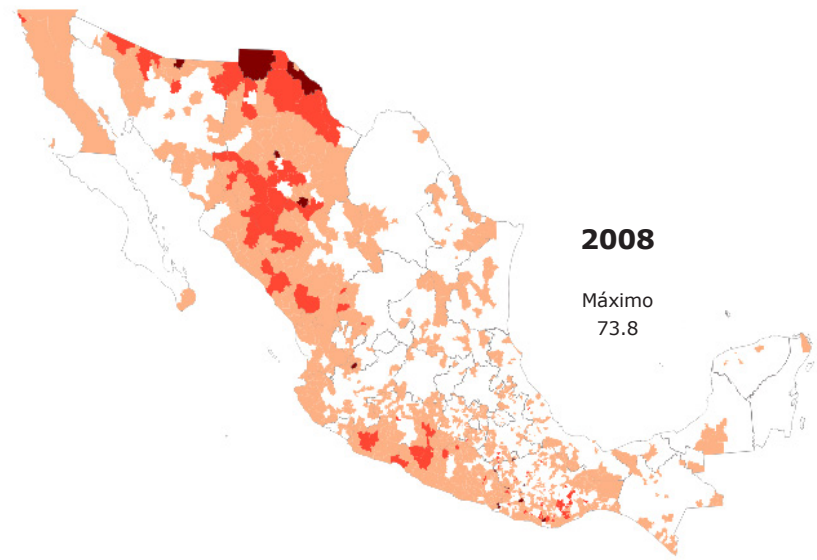
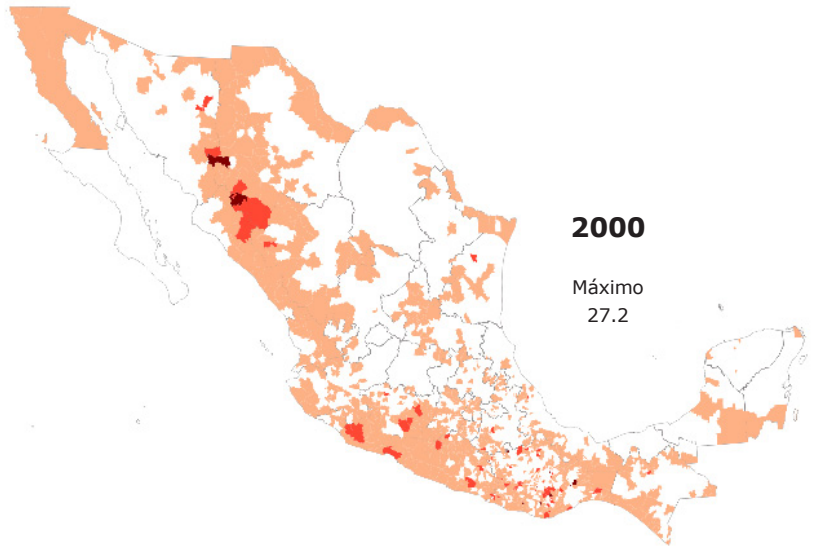
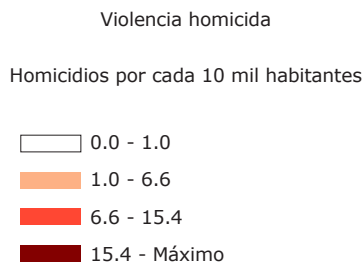
En el resto del país predominaban los municipios con nivel bajo (1 a 6.5), incluso muchos no alcanzaban a clasificar en ese rango. En ese mismo año, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional fue de 10.87.

Para 2008, en comparación con 2000, el intervalo más alto se amplió a 73.8, sus municipios ascendieron a 15 y se concentraron sobre todo al norte de Chihuahua. Los municipios de nivel medio incrementaron a 76 y se ubicaron en Sonora, Sinaloa, Durango y en la frontera de los estados de Zacatecas y

¹³ El territorio entendido como:

[...] un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo [...] El territorio es, pues, el espacio geográfico revestido de las dimensiones política, identitaria y afectiva, o de todas ellas (cursivas del autor) (Montañez, 2001: 20-21).

Mapa 1. Homicidios a nivel municipal para los años 2000, 2008 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de Población y Vivienda (INEGI, 2000 y 2010), el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2005), la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), Proyecciones de población del Consejo Nacional de Población [CONAPO], (2019) y estadísticas de Mortalidad de INEGI, (2017).

Jalisco. En la zona sureste destacan los estados de Michoacán, Guerrero y Oaxaca,¹⁴ donde los municipios con nivel alto y medio no son contiguos sino dispersos. El intervalo menor continúa prevaleciendo en todo el país.

Por último, en el 2017 la amplitud del intervalo más alto se redujo hasta 69.0, aunque sus municipios incrementaron a 22 y los de nivel medio nuevamente aumentaron hasta 126. Ambos se concentraron en el norte del país aparentemente como «conglomerados espaciales»,¹⁵ ya que alrededor de los municipios con alta magnitud de homicidios se identificaron otros de nivel medio. La frontera de Chihuahua con Sonora, Sinaloa y Durango es la zona con mayor incidencia de violencia homicida alta y media, de manera que se construye una franja que abarca gran parte de sus territorios. En los límites entre Nuevo León y Tamaulipas también se identificó una zona con una alta incidencia.

En el occidente del país, el estado de Colima se encuentra rodeado por municipios con tasas altas, cercados a su vez por municipios con nivel medio. Al contrario, en Michoacán, Guerrero y Oaxaca los altos niveles resaltan en secciones pequeñas y dispersas a lo largo de la entidad y el nivel intermedio predomina en su territorio, con una marcada franja volcada hacia el Pacífico.

El resto del país se mantiene entre el intervalo medio y el menor. La costa oeste tiene numerosas zonas con niveles intermedios y altos, mientras la costa este destaca con niveles bajos e intermedios hacia el fin del periodo.

Ahora bien, vale la pena detenerse en algunos municipios y observar el comportamiento que la violencia homicida tuvo en ellos a lo largo del periodo y que dan cuenta de la complejidad que implica el análisis territorial: cuatro municipios (San Pedro Mártir y San Andrés Tepetlapa,

Oaxaca; Batopilas y Uruachi, Chihuahua) se mantuvieron en el intervalo superior entre el 2000 y 2017, aunque los homicidios en su territorio incrementaron entre 38 y 50 por ciento.

De la misma forma, llaman la atención municipios que en el 2000 tuvieron tasas de menos de un homicidio y en 2017 se colocaron en el nivel más alto. Este es el caso de Padilla, Tamaulipas (que pasó de 0.73 a 17.0); Chilapa de Álvarez, Guerrero (de 0.66 a 18.0) y Tecomán, Colima (de 0.80 a 19.0). En números absolutos los homicidios en estos tres municipios pasaron de 1 a 25, de 8 a 207 y de 9 a 252, respectivamente.

Son numerosas las preguntas que quedan en el aire: ¿cuál es la dinámica entre los municipios que han configurado franjas (o «conglomerados espaciales») caracterizados por alta incidencia de violencia homicida?, ¿qué implica que desde el 2000 en la zona noroeste y sureste se concentre la mayor incidencia de homicidios, siendo tan disímboles?, ¿en qué medida esta dinámica territorial se puede explicar por la presencia del crimen organizado, pero también por la debilidad de las instituciones gubernamentales (particularmente de procuración de justicia)?

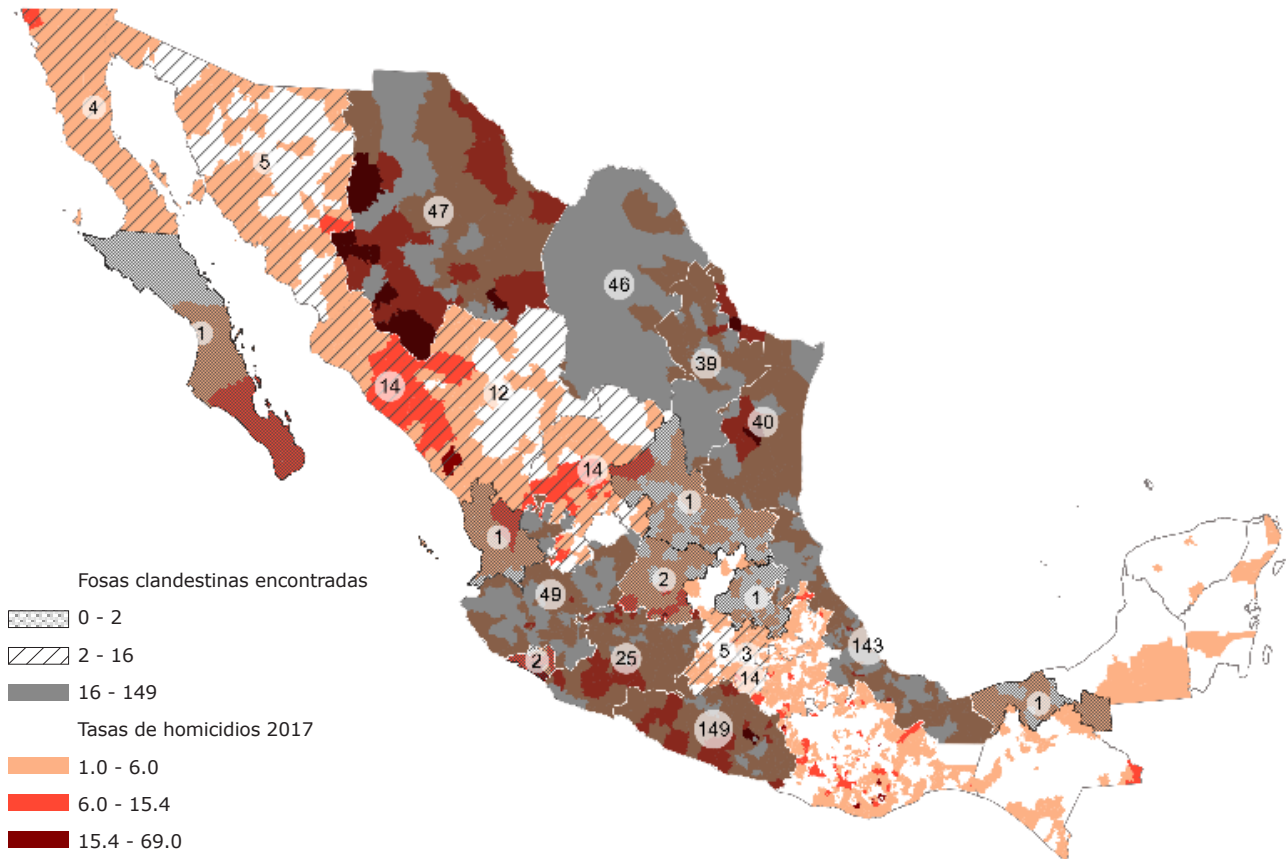
El mapeo de las fosas clandestinas se realizó a partir de la investigación coordinada por González, Ruiz, Chávez y Guevara (2019) en donde dan cuenta del total de fosas identificadas entre el 2009 y el 2016 en cada entidad federativa. De acuerdo con los autores, su acumulación en algún territorio puede indicar una fuerte presencia del crimen organizado en esa región. Con base en sus hallazgos, se construyó una variable de naturaleza acumulativa ante la incertidumbre de la fecha de creación de la fosa y si los restos hallados fueron depositados ahí en una o más ocasiones.

El mapa 2 muestra la manera en la cual se cruzan los homicidios del 2017 y el total de fosas clandestinas por entidad federativa a 2016. Se observa una heterogeneidad generalizada, por ejemplo: Veracruz es la segunda entidad con mayor número de fosas clandestinas identificadas (143) pero no tiene

14 En el caso de Oaxaca se presentan tasas muy altas a pesar de que se registraron pocos homicidios, esto se debe al tamaño de su población. Por ejemplo, Santa María Tataltepec resultó ser el municipio con la más alta de este año (73.8) con solo dos homicidios registrados.

15 La presente contribución se limita a realizar una aproximación territorial, por lo cual no se evaluará la hipótesis de la existencia de «conglomerados espaciales» o *clusters*.

Mapa 2. Fosas clandestinas identificadas al 2016 y tasas de homicidios a nivel municipal en 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010), la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), Proyecciones de Población de CONAPO, (2015), estadísticas de Mortalidad de INEGI, (2017) y González et al., (2019).

ni un solo municipio ubicado en el nivel máximo de homicidios; lo mismo sucede con Guerrero, donde se encontró el mayor número de fosas (149), aunque solo tiene un municipio con alta incidencia homicida. Por otra parte, Chihuahua concentra el mayor número de municipios con el nivel más alto (9) y tiene un total de 47 fosas clandestinas; pero Coahuila, en donde el 80% de los municipios no se encuentran ni siquiera en el intervalo más bajo, se han localizado 46 fosas.

En estados como Hidalgo, San Luis Potosí y Tabasco, que concentran una gran cantidad de municipios con bajas tasas de homicidios, solo ha sido identificada una fosa; caso contrario a Jalisco con una gran cantidad de municipios con niveles inferiores, pero con 49 fosas.

Algunas de las interrogantes que se derivan de lo anterior son: ¿qué relación puede haber entre la alta incidencia de violencia homicida y de fosas clandestinas?; en ese marco, ¿cómo explicar los casos de Veracruz y Jalisco, así como el de Chihuahua frente a Coahuila, que son muy similares en extensión, población y número de fosas clandestinas localizadas pero muy distintos en niveles de homicidios?

Aproximación territorial a la violencia sexual (2000 a 2017)

Entre el 2000 y el 2017 se registró un total acumulado de 580 mil 190 delitos sexuales. En primer lugar, se observa una tendencia creciente tanto en su número absoluto como en

sus tasas¹⁶: mientras que en el año 2000 se registró un total de 26,381 delitos, en 2011 se incrementaron a 36,169 y en 2017 a 38,778.

Resulta interesante que el municipio con mayor número absoluto de delitos sexuales durante los tres años sea Tijuana, en Baja California: en el 2000¹⁷ registró 991, en el 2011 un total de mil 259 y en el 2017 presentó 976. Esto implica que entre el año 2000 y 2017 en Tijuana se concentró en promedio el 18.76% de los delitos sexuales del estado.

Debe recordarse que una de las problemáticas presentadas al inicio del análisis de la violencia sexual plantea que se trata de una violencia denunciada incluso en menor medida en contraste con otras. Como los datos usados en este análisis provienen de las denuncias, son apenas una aproximación a su magnitud real; se cree que apenas uno de cada diez casos de violencia sexual (expresada en distintos delitos) se registra, además, es difícil de reconocer al estar inmersa en estigmas, tabúes y el temor de las víctimas a sufrir represalias, ser culpabilizadas o a que no se les crea (Informe Nacional sobre Violencia y Salud, 2006 & Velázquez, 2003, citados por López, 2014).

Las cinco entidades con mayor número absoluto de delitos sexuales registrados entre el 2000 y el 2017 fueron el Estado de México (66 mil 749), CDMX (57 mil 358), Baja California (38 mil 771), Veracruz (35 mil 819) y Jalisco (31 mil 234). Se trata de datos que, si bien implican un sub-registro importante, requieren asumirse en su grave dimensión, especialmente porque los municipios con niveles muy altos provocan que casi todos los municipios del país se ubiquen en el intervalo inferior¹⁸.

16 En este análisis no se hace una diferenciación por sexo de la víctima.

17 Se realizó un ejercicio estadístico para aproximarse a la distribución de los delitos sexuales que posiblemente se registraron a nivel municipal en el año 2000 a falta de desagregación del SESNSP para ese año. Ver anexo metodológico.

18 La desviación estándar de las tasas en el 2000 es de 4.31, para 2011 es de 6.06 y en 2017 de 3.26, esto implica que los 2 mil 453 municipios de los que se cuenta con registros de delitos sexuales tienen tasas poco dispersas. Para el año 2000 la gran mayoría presentan niveles menores a 5.58, para 2011

Así, de los 2 mil 458 municipios que conforman al país, la gran mayoría (el 99.06%, que equivalen a 2 mil 435 municipios) en el año 2000 se ubicaron en el intervalo inferior que va de 0.00 a 7.03 (mapa 3)¹⁹.

En efecto, solo 18 municipios se ubicaron en el intervalo medio (7.03 a 35.61) y únicamente tres superaron este rango con tasas de 35.61 a la estratosférica 163.44. Estos municipios fueron Nuevo Zoquiápam (Oaxaca) con la tasa más alta, seguido de Aldama (Chiapas) con 108.44 y Ocotlán de Morelos (Oaxaca) con 35.61. Incluso es enorme la distancia entre los primeros dos municipios y el tercero.

Para el 2011, año con el nivel más alto de violencia homicida antes de 2017, solamente un municipio se encuentra en el intervalo superior: nuevamente Nuevo Zoquiápam, con una tasa casi dos veces más grande que la del 2000 (288.63), mientras que 17 municipios se ubican en el nivel intermedio (con valores entre 7.03 y 12.72) y el resto en el inferior.

En el 2017 el municipio con la mayor magnitud es Aldama, Chiapas (134.09), incrementa a 19 los municipios en el intervalo intermedio y el resto se ubica en el más bajo.

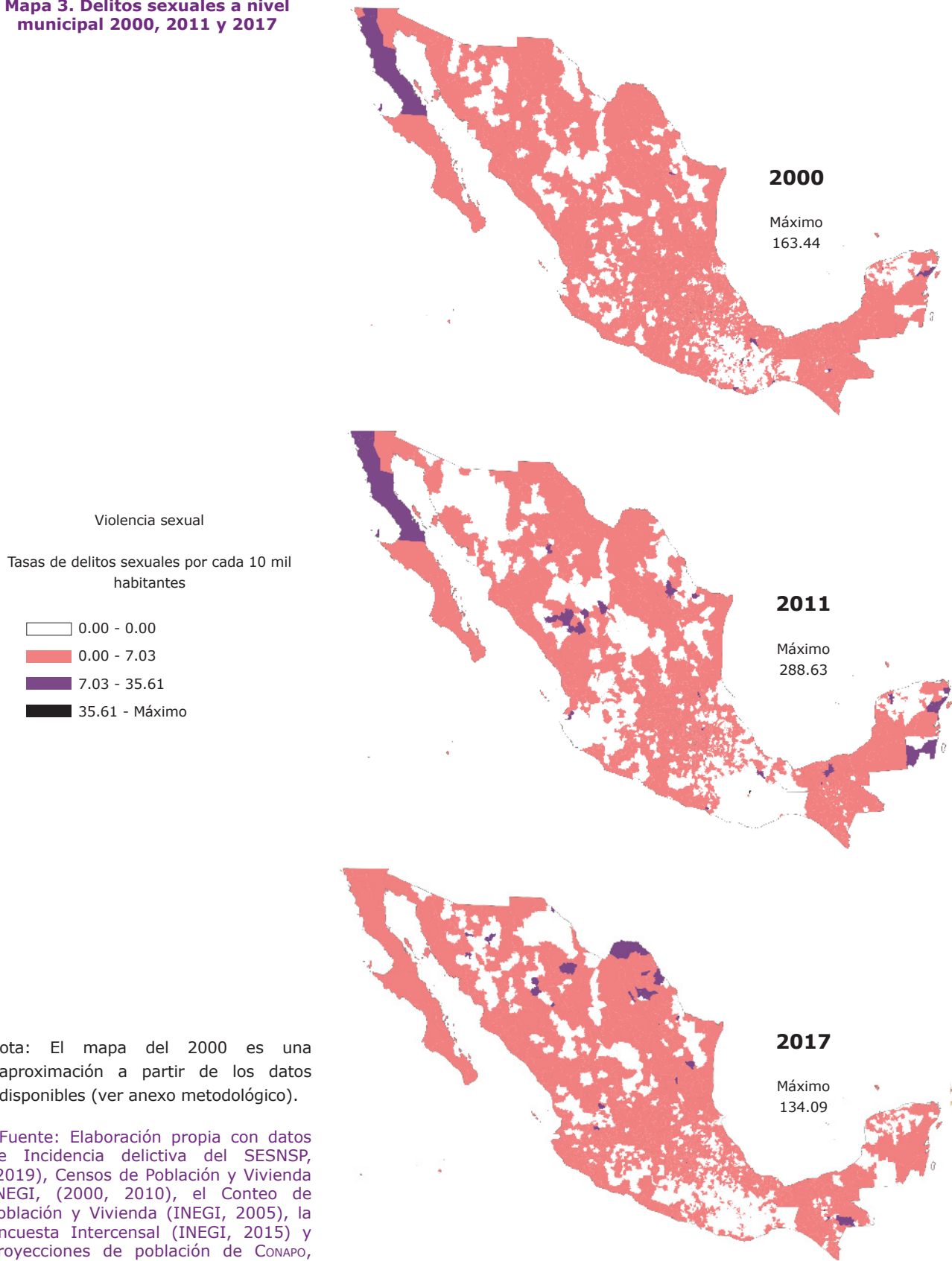
A diferencia del mapa de violencia homicida, lo que da cuenta el mapa 3 es una "coloración" de prácticamente todo el territorio nacional en los tres años, con municipios que tienen una tasa de 7.06 o superior. Una interpretación de lo anterior es que la violencia sexual tiene características endémicas ya que la varianza de las tasas en los tres años es reducida (21.94), es decir, los valores tienen pocos cambios. De esta manera, se puede plantear la hipótesis de que la violencia sexual se encuentra adherida a los lugares, pues parece tener una constante.

Se observó también que a nivel desagregado no tiene una tendencia clara y que, si bien en

menos de 7.19 y en 2017 de 4.43.

19 Estos 2 mil 458 municipios son los identificados al corte de junio 2017 por INEGI. A pesar de que a octubre de 2019 se han registrado 2,465 municipios, se utiliza la primera cantidad por ser los que INEGI proporciona en el Proyecto Básico de Información más reciente (2017), utilizado para la elaboración de mapas en este trabajo.

Mapa 3. Delitos sexuales a nivel municipal 2000, 2011 y 2017



Nota: El mapa del 2000 es una aproximación a partir de los datos disponibles (ver anexo metodológico).

Fuente: Elaboración propia con datos de Incidencia delictiva del SESNSP, (2019), Censos de Población y Vivienda INEGI, (2000, 2010), el Conteo de Población y Vivienda (INEGI, 2005), la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015) y Proyecciones de población de CONAPO, (2019).

el 2017 en el norte del país se incrementa el número de municipios por arriba de 10.0, en municipios del sur se mantienen los niveles más altos.

Aproximación territorial a la violencia social expresada en linchamientos (1996 a 2018)

Lo primero que llama la atención al observar los datos obtenidos por Rodríguez (2012) y Rodríguez y Veloz (2019) es la gran cantidad absoluta de linchamientos (tanto consumados como en grado de tentativa) documentados a nivel estatal para el periodo de 1996 a 2018, sumando un total de 981 casos, es decir, alrededor de 44 cada año o casi 4 cada mes.

Asimismo, es notable el acelerado incremento en su incidencia, pues del total anterior solo 192 se registraron durante los 13 años transcurridos entre 1996-2009²⁰, mientras que los 789 restantes se registraron entre el 2010 y el 2018. Otro aspecto relevante es que en el primer periodo se registraron linchamientos en la mitad de las entidades federativas, mientras en el segundo se identificaron en 31.

Respecto a su distribución geográfica, destaca para ambos periodos que los linchamientos se concentran en los estados del centro de la República. Puebla es la entidad con mayor número de linchamientos registrados (270), seguida del Estado de México (268). Ambas entidades concentran el 54.8% de los linchamientos totales en todo el país.

A estas dos entidades les sigue la CDMX (82 linchamientos), Oaxaca (61), Tabasco (37), Hidalgo (36), Tlaxcala (30), Chiapas (28), Veracruz (24), Morelos (22), Yucatán (15), Quintana Roo (15), Guanajuato (12) y Michoacán (12). El resto de los estados tuvo 10 o menos linchamientos, salvo Nayarit con ningún linchamiento consumado o tentativo registrado (mapa 4).

²⁰ Estos periodos los establecen Rodríguez (2012) y Rodríguez y Veloz (2019).

Llama la atención que las entidades federativas que concentran estos linchamientos se ubiquen donde las tasas de homicidios no son tan altas como en el norte, noroeste o sureste (mapa 4) y la identificación de fosas clandestinas ha sido mucho menor que en otras regiones del país.

Si bien debe observarse que en estas entidades se encuentran algunos de los municipios con mayor número absoluto de homicidios (como Ecatepec de Morelos y Naucalpan de Juárez en el Estado de México y Puebla capital), el centro del país es considerado como una de las regiones con mayor avance de institucionalidad pública.

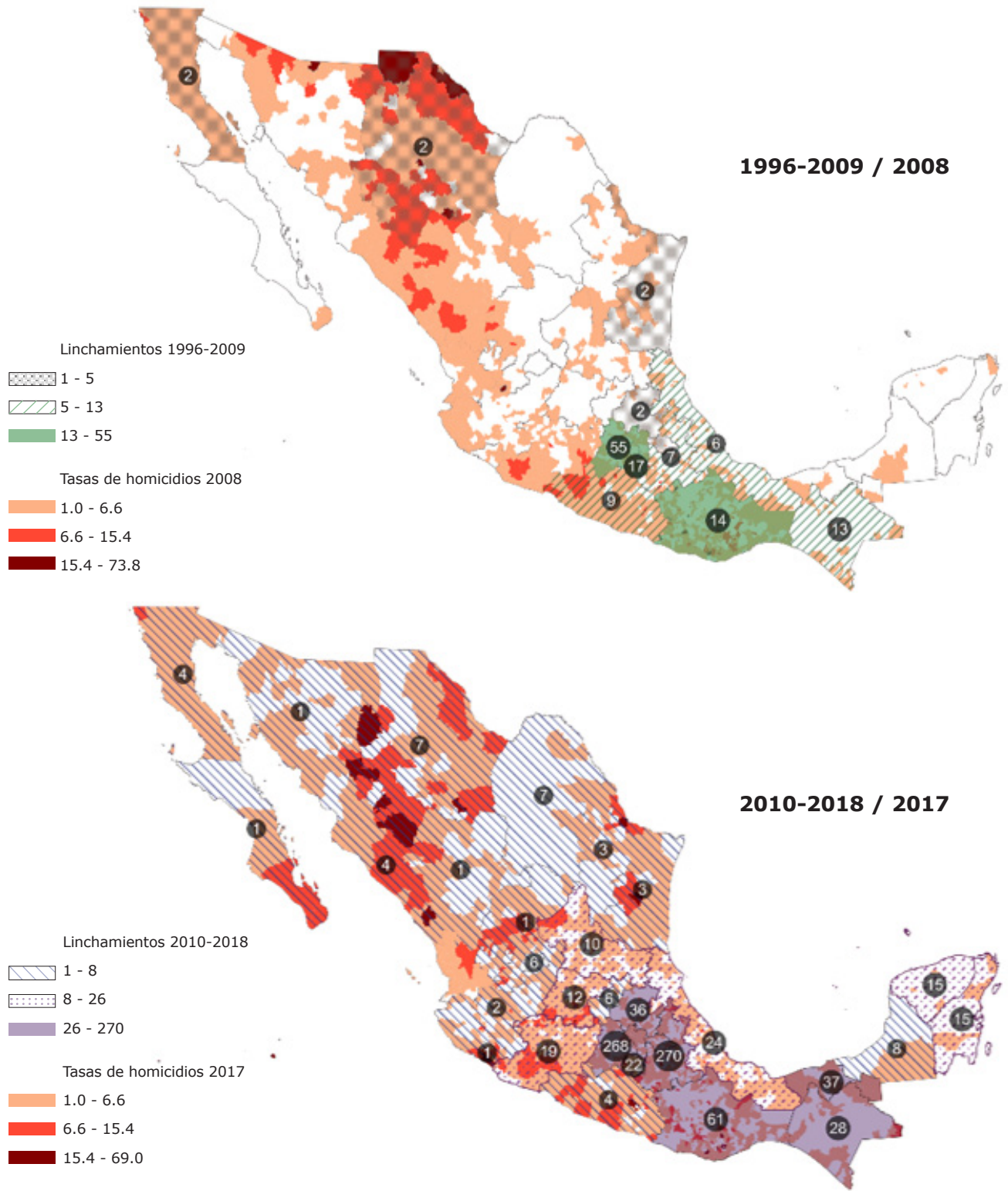
Algunos casos en los que valdría la pena profundizar son: el Bajío, con los menores incidentes de linchamientos, pero con crecimiento exponencial de la violencia homicida; Puebla, con el mayor número de registros y al mismo tiempo una de las ocho entidades en donde no se ha identificado ninguna fosa clandestina; y Yucatán, donde se tiene la menor tasa de homicidios para el periodo, pero con 15 incidentes de linchamientos.

Al comparar estos datos con el Índice Global de Impunidad en México 2018, elaborado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), se observa que tanto el Estado de México como Puebla están clasificados como entidades con un grado de impunidad «Muy alto» mientras que la CDMX tiene grado «Medio» (Le Clercq & Rodríguez Sánchez, 2018).

Panorámica de las violencias en el territorio mexicano: Violencia homicida, sexual y social 2000-2017

Ya se señaló que la incidencia de las distintas violencias en México es ante todo compleja, aun acercándonos a su comportamiento no es posible identificar claramente regularidades o patrones. El análisis de las violencias demanda la incorporación de otros delitos además del homicidio. Por estos motivos, en este trabajo se plantea que las violencias se comportan como

Mapa 4. Linchamientos consumados y tentativos por entidad federativa y homicidios a nivel municipal (1996 - 2009 / 2008 y 2010 - 2018 / 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del de Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010), el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2005), la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), Proyecciones de Población de CONAPO, (2019), Estadísticas de Mortalidad de INEGI, (2017) y Rodríguez y Veloz (2019).

“espejos” entre sí, es decir, la dinámica de una incide de alguna u otra forma en la dinámica de otra, de manera que se mueven como un conjunto entramado.

La hipótesis principal es que las violencias tienen dos tipos de dinámicas, una endémica y otra coyuntural, que explican el comportamiento mencionado. Su carácter endémico se refiere a que existen lugares con alta incidencia históricamente, como el caso del Estado de México. Por otra parte, el carácter coyuntural se refiere a los eventos que alteran enérgicamente los niveles históricos de violencia, como los que surgen del reacomodo del crimen organizado o la localización de actividades ilícitas.

El desafío de enfrentar a las violencias exige como primera condición el reconocimiento de su complejidad. Es necesario que el Gobierno Federal asuma como parte de su estrategia de seguridad el combate y prevención de todas las violencias, no solo de la homicida y, a su interior, no solo de aquella vinculada al crimen organizado.

Entre otras deficiencias, la actual estrategia de seguridad carece de una metodología clara sobre la forma en la que se han identificado los 266 «municipios prioritarios» de actuación de la Guardia Nacional; asimismo, se basa en conceptos como «índice delictivo» (sic) o «crisis de inseguridad» sin esclarecer qué se entiende por ellos, aunque implícitamente los reduce a la violencia homicida.

El mapa 5 muestra algunos datos síntesis a nivel municipal y estatal para visibilizar el alto grado de heterogeneidad con el que las violencias se manifiestan en México; la complejidad que su análisis territorial implica como consecuencia; los riesgos que se corren cuando se limita su estudio a una sola violencia y a la relación causal directa con otras variables como el crecimiento económico o incluso la pobreza.

Otros aspectos que resultan interesantes del mapa 5 es que en una misma región coexisten entidades con altas y bajas tasas de delitos sexuales. Además, en regiones integradas por

estados de bajo desempeño económico y mayor pobreza hay menos municipios con nivel alto de homicidios, mientras que en los de mejor desempeño económico y menor pobreza se concentran los municipios con altas tasas de homicidios.

El mapa ofrece múltiples pautas de investigación futura y, a partir de una primera lectura, permite identificar franjas en las cuales se concentran los municipios con elevada violencia homicida, que atraviesan las regiones de Bassols.

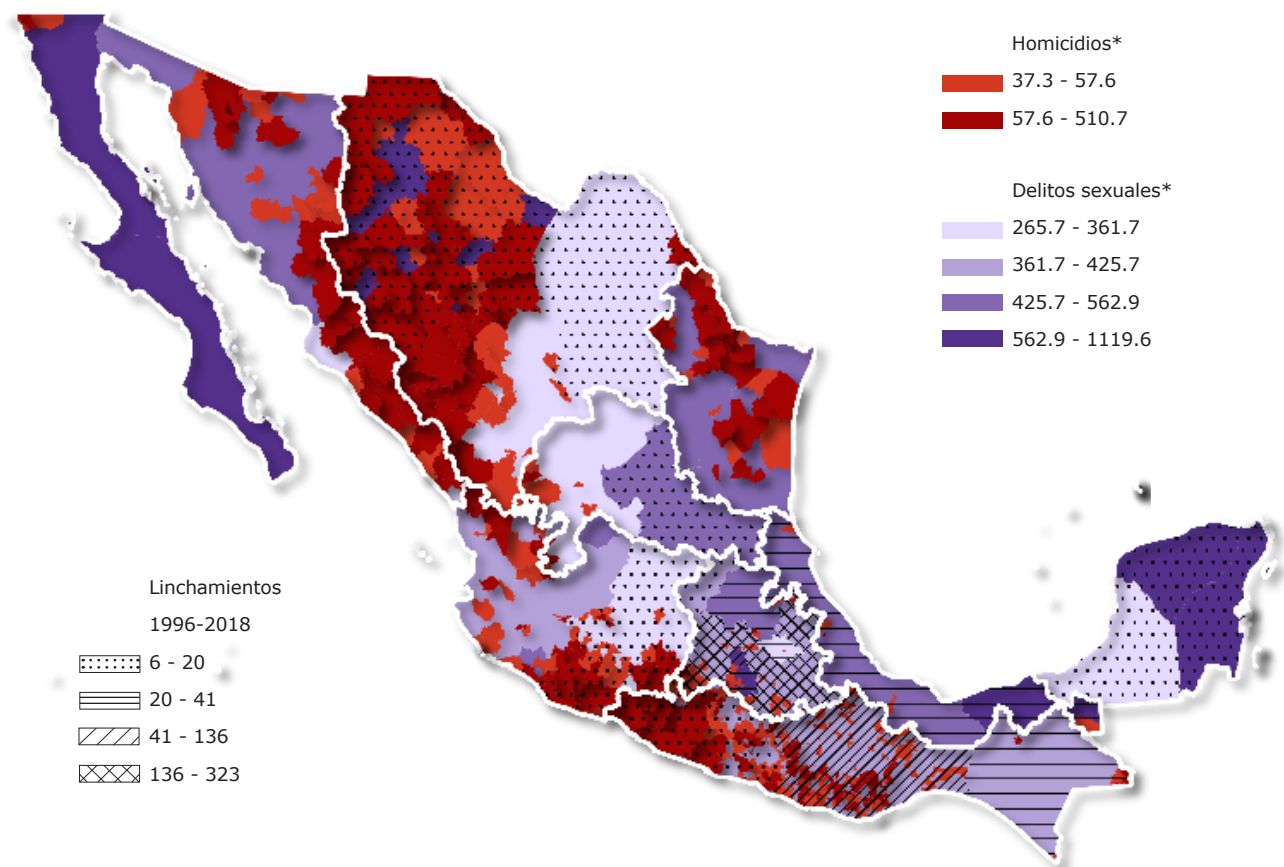
Reflexiones finales

La expresión de las violencias a lo largo de los últimos 20 años en el territorio nacional impone la urgencia de reconocer que estas van más allá de los homicidios asociados al crimen organizado, aunque constituye un factor muy relevante en su configuración territorial. Lo que nos muestra una primera aproximación a través de las estadísticas disponibles es que las violencias sexual y social también se han incrementado en distintas áreas del territorio y se han extendido rápidamente.

La panorámica de violencias presentada da pie a numerosas preguntas, por ejemplo: ¿se comportan diferente las violencias entre los ámbitos rural y urbano?, ¿la discriminación y el nivel socioeconómico de las víctimas son variables significativas?

Por otro lado, el análisis expone la necesidad de cuestionar la fiabilidad de los registros disponibles y lo que implica ampliamente la cifra negra. No solo involucra cuantificar qué delitos no se denuncian y no tienen averiguación previa, sino “lo que no se sabe de lo poco que se sabe”. De ahí que no es posible tener claridad sobre características de las víctimas que aporten a la comprensión de las dinámicas de cierta violencia (por ejemplo, el género de la víctima, en su sentido más amplio); la presencia de más violencias al interior de un mismo delito (como los crímenes de odio hacia la comunidad LGBT

Mapa 5. Regiones económicas e incidencia acumulada de la violencia homicida, sexual y social, 2000-2017



Nota: * Las tasas de homicidios son por cada 10 mil habitantes y las de delitos sexuales por cada 100 mil debido al nivel de desagregación.

Los homicidios y delitos sexuales se refieren al total de incidentes entre el año 2000 y 2017 respecto a la población del 2017. El intervalo de homicidios que se muestra corresponde a los municipios con tasas en los dos deciles superiores.

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Mortalidad de INEGI, (2017), Incidencia Delictiva del SESNSP, (2019), Proyecciones de población de CONAPO, (2019), Bassols, (2002) y Rodríguez y Veloz, (2019).

(lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales)²¹); así como la prevalencia de violencias antes y después de ser denunciadas, etcétera.

También es importante reconocer que el registro de los delitos se encuentra trastocado por múltiples causas, por lo cual las estadísticas en materia delictiva adolecen de certeza (como identificaron Fuentes y Arellano (2019)). Aunado a lo anterior, la información gubernamental accesible sobre violencias tiene numerosas carencias, vacíos de información y es

cuestionable su fiabilidad. Parte de la estrategia para disminuir los distintos tipos de violencias debe ser la mejora en la sistematización y divulgación de los registros.

El análisis municipal muestra la heterogeneidad marcada y diversa entre entidades federativas, dentro de ellas y al interior de las regiones económicas de Bassols. Con los hallazgos de este trabajo se puede plantear la hipótesis de que la dinámica de las distintas violencias no tiene una relación causal simple y directa con el desarrollo económico y la pobreza del lugar en el que ocurren.

Lo anterior pone en tensión la afirmación

21 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED], (2016).

o supuesto de que a mayor crecimiento y desarrollo económicos se reduce la incidencia de la violencia, es decir, a menor pobreza, menor violencia. Este supuesto es, en el fondo, lo que sostiene el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, con el que el actual Gobierno Federal busca enfrentarles.

Es imprescindible asumir la complejidad de las violencias y ampliar la definición de la política de seguridad pública, especialmente en la selección de los municipios y regiones prioritarios de la Guardia Nacional. Si bien es indudable que se seleccionaron por sus altos niveles de violencia homicida, es necesario que se tenga en cuenta la incidencia de las otras dimensiones. Se trata de violencias que nunca ocurren solas, al contrario, son simultáneas y se concatenan entre sí. Esto es de la mayor relevancia, sobre todo por los altos niveles de violencia sexual y social extrema que se han alcanzado en todo el país.



Anexo. Nota Metodológica

Tasas de homicidios por cada 10 mil habitantes 2000, 2008 y 2017

La cantidad de homicidios dolosos se obtuvo de las estadísticas de mortalidad de INEGI. Se prefirió esta fuente de información a los registros del SESNSP por ser más amplia en tanto que no se basa en las denuncias realizadas ante las fiscalías estatales (que solo expresan alrededor del 7% del total). A través de su Sistema de Estadísticas Vitales de México obtiene información de la Fiscalía General de la República (FGR), del Servicio Médico Forense (SEMEFO), de la Secretaría de Salud (SSA) y del Centro Mexicano para la Clasificación de Enfermedades (CEMECE) (INEGI, 2017). La próxima actualización se realiza en septiembre de 2019, con datos para 2018.

Para calcular las tasas de homicidios a nivel municipal se realizaron extrapolaciones e interpolaciones a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, el Conteo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Intercensal 2015, ya que no se tuvo acceso a las estimaciones municipales de población de CONAPO mientras se elaboraban los cálculos para este trabajo. Las fórmulas son las siguientes:

$$P_{t,i} = \left[1 + \left(\frac{P_{2010,i}}{P_{2005,i}} - 1 \right)^{1/n} \right] * P_{t-1,i} \quad t: \{2006,2007,2008,2009\} \quad (1)$$

Donde:

$P_{t,i}$: población del año t en el municipio i

$P_{2010,i}$: población del año 2010 en el municipio i

$P_{2005,i}$: población del año 2005 en el municipio i

n : cantidad de años entre 2005 y 2010

$P_{t-1,i}$: población del año $t-1$ en el municipio i en la entidad j

$$P_{t,ij} = \left[1 + \left(\frac{P_{t,j}}{P_{t-1,j}} - 1 \right) \right] * P_{t-1,ij} \quad t: \{2016,2017\} \quad (2)$$

Donde:

$P_{t,ij}$: población del año t en el municipio i de la entidad j

$P_{t,j}$: población del año t en la entidad j

$P_{t-1,ij}$: población del año $t-1$ en el municipio i en la entidad j

$$H_{t,i} = \frac{h_{t,i}}{P_{t,j}} * 10,000 \quad t: \{2000,2008,2017\} \quad (3)$$

Donde:

$H_{t,i}$: tasa de homicidios para el año t en el municipio i

$h_{t,i}$: homicidios en el año t del municipio i

En (1) se supone que el crecimiento poblacional fue constante en el periodo. El supuesto de (2) es que la población en cada municipio creció al mismo ritmo que la entidad a la que pertenece. Para comprobar la viabilidad de este supuesto se realizó una comparación entre las tasas de crecimiento de la población por entidad entre el 2006 y el 2015 (calculadas por CONAPO), con el promedio por entidad del crecimiento poblacional de sus municipios. El promedio de las diferencias entre ambas tasas de crecimiento para todos los años es de -0.0017, es decir, la diferencia entre las tasas interpoladas a nivel municipal y el crecimiento poblacional estimado por CONAPO es reducida, por lo cual puede suponerse que el crecimiento de población municipal es similar al de la entidad en su conjunto.

Una vez obtenidos los valores con (3), se delimitaron los intervalos por rupturas naturales.²² Finalmente, para hacer comparables los tres años se usó como base los cortes generados con los datos del año 2000. Cada año conservó su valor máximo como límite superior, no se generó otro intervalo porque su frecuencia sería muy reducida.

Linchamientos de 1996-2009 y 2010-2018

La información sobre linchamientos se obtuvo del trabajo de Rodríguez y Veloz (2019). Presentan los datos sobre tentativas y consumación de linchamientos a nivel estatal, identificados por medio de una investigación hemerográfica. Realizan cortes de información entre 1988 y 1995, luego de 1996 a 2009 y de 2010 a 2018. Debido a que es una variable acumulativa la comparación no es precisa y presenta un ligero desfase de un año. Los intervalos se realizaron por cuantiles para que cada intervalo presente la misma frecuencia y se pueda identificar cómo es la distribución de la cantidad de linchamientos.

Fosas clandestinas encontradas 2009-2016

Las fosas clandestinas encontradas corresponden al total identificado entre 2009 y 2016 por medio de una investigación hemerográfica coordinada por González Núñez et al., (2019). La naturaleza de la variable es acumulativa porque no se tiene certeza de la fecha en que fue creada cada fosa, generalmente esta fecha dista de cuando fue encontrada, la cantidad no varía según el tamaño de la población y su cúmulo podría indicar una fuerte presencia del crimen organizado.

²² Véase Jenks (1967).

Los intervalos se realizaron por cuantiles para que cada intervalo presente la misma frecuencia y se pueda identificar cómo es la distribución de la cantidad de fosas.

Delitos sexuales 2000, 2011 Y 2017

Para elaborar una aproximación a la violencia sexual se utilizó información de los delitos sexuales con averiguación previa o carpeta de investigación iniciada, reportados por el SESNSP al mes de julio de 2019. La información se presenta con dos metodologías diferentes, los datos del año 2000 y 2011 se obtuvieron de la metodología anterior y la del 2017 con la nueva metodología.

En la metodología anterior los delitos seleccionados por su connotación sexual fueron: violación, otros delitos sexuales y estupro. Para la nueva metodología se cuenta con información de: abuso sexual, acoso sexual, corrupción de menores, incesto, violación simple, violación equiparada, hostigamiento sexual y otros delitos sexuales. Es importante aclarar que la suma de los delitos de la base de datos estatal no coincide con los totales de la base municipal porque no se tiene la información de su lugar de origen o se desconoce el lugar exacto del delito. En estos casos se clasifican como "otros municipios" o "no especificado". En el cuadro A1 se muestra la cantidad de registros que se omiten en el análisis municipal por estos motivos.

Cuadro A1. Total de delitos sexuales sin municipio especificado por entidad federativa

ENTIDAD	2011	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	Total
Oaxaca	0	0	444	444	63	397	300	1648
CDMX	0	0	47	47	49	60	39	242
Jalisco	0	0	22	22	53	254	153	504
Querétaro	0	0	0	0	4	2	6	12
Sonora	0	0	0	0	1	3	0	4

Nota: *A partir de este año se utiliza la información de la nueva metodología.

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, (2019).

La base de datos a nivel municipal solo reporta la información a partir del 2011, por lo cual fue necesario aproximar el comportamiento municipal del año 2000. Se obtuvo la varianza del peso relativo de cada municipio entre 2011 y 2017 con la ecuación (4.1), con el fin de cuantificar la variabilidad con el paso de los años.

$$\sigma_{ij}^2 = \frac{\sum_{t=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^n \left(\frac{d_{t,ij}}{d_{t,j}} \right)}{n} - \frac{d_{t,ij}}{d_{t,j}} \right)^2}{n} \quad t:\{2011, \dots, 2017\} \quad (4.1)$$

$$\mu_{\sigma^2_j} = \frac{\sum_{i=1}^{j=32} \sigma_{ij}^2}{32} \quad (4.2)$$

Donde

$\mu_{\sigma^2_j}$: promedio de la varianza estatal

σ_{ij}^2 : varianza del peso relativo de cada municipio en su entidad

$d_{t,ij}$: delitos sexuales en el año t del municipio i de la entidad j

$d_{t,j}$: delitos sexuales en el año t de la entidad j

n : total de años que abarca t

Este método asume que la participación porcentual de los municipios se conserva a través de los años, por lo que el peso relativo entre el 2011 y 2017 es muy similar al que posiblemente se presentó en el año 2000. Con la fórmula (4.2) resultó que solo siete entidades (Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Nayarit, Quintana Roo y Tabasco) tienen una varianza mayor a 46.43, el resto presenta cambios mínimos en su estructura porcentual (gráfico A1).

Para comprobar la viabilidad de este método se comparó la distribución esperada de los delitos con los observados entre 2011 y 2017.²³ Los resultados plasmados en los gráficos A2-1 y A2-2 muestran que los valores esperados son cercanos a los reales. Lo anterior suma a la viabilidad de utilizar la participación porcentual promedio para aproximarse a la distribución municipal del 2000.

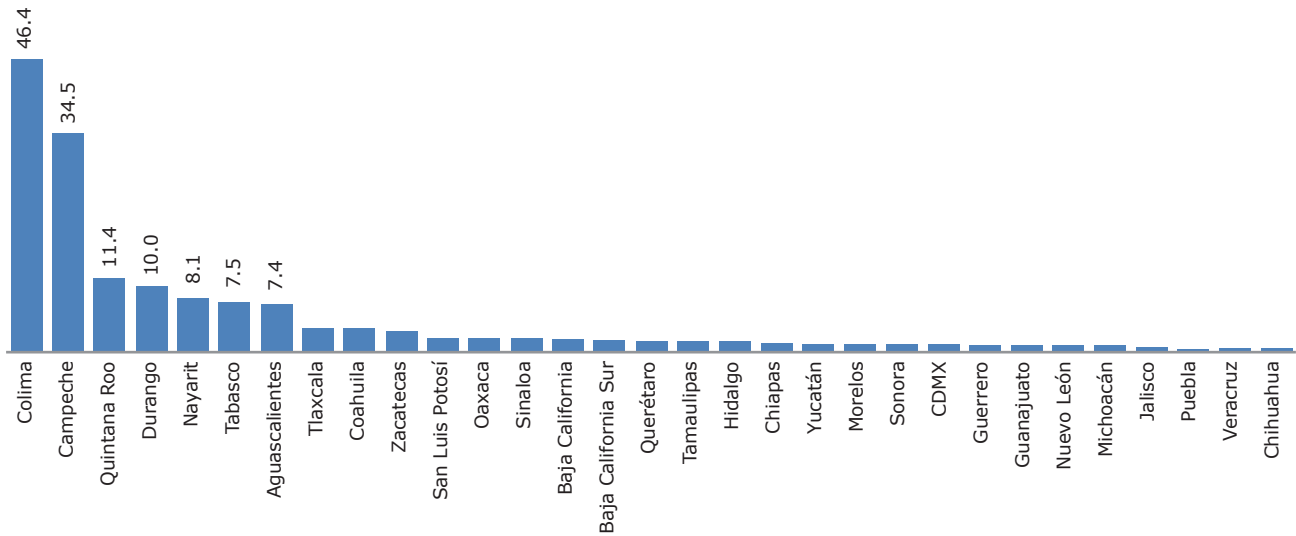
Las tasas de delitos sexuales municipales se calcularon conforme a la ecuación (5.1) y las estatales con (5.2). Para los totales municipales de los estados con varianzas altas, se indica un intervalo de confianza alrededor de una desviación estándar de la participación porcentual media entre el 2011 y 2017 en el cuadro A2.

$$D_{t,ij} = \frac{\sum_{t=1}^n \left(\frac{d_{t,ij}}{d_{t,j}} \right) * d_{t,j}}{n} * 10,000 \quad t: \{2000, 2011, 2017\} \quad (5.1)$$

$$D_{t,j} = \frac{d_{t,j}}{P_{t,j}} * 10,000 \quad t: \{2000, 2011, 2017\} \quad (5.2)$$

²³ Los valores esperados se calculan como $d_{e,ij} = \frac{\sum_{t=1}^n \left(\frac{d_{t,ij}}{d_{t,j}} \right) * d_{t,j}}{n}$

Gráfico A1. Varianza promedio de la participación de los municipios entre 2011 y 2017, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP, (2019).

Los intervalos se generaron por rupturas naturales del año 2000 para una mejor comparación entre los años de estudio. El intervalo mayor conservó el límite superior del año respectivo.

Gráfico A2-1. Valores de delitos reales y delitos calculados a través de la participación media por entidad federativa (2011-2014)

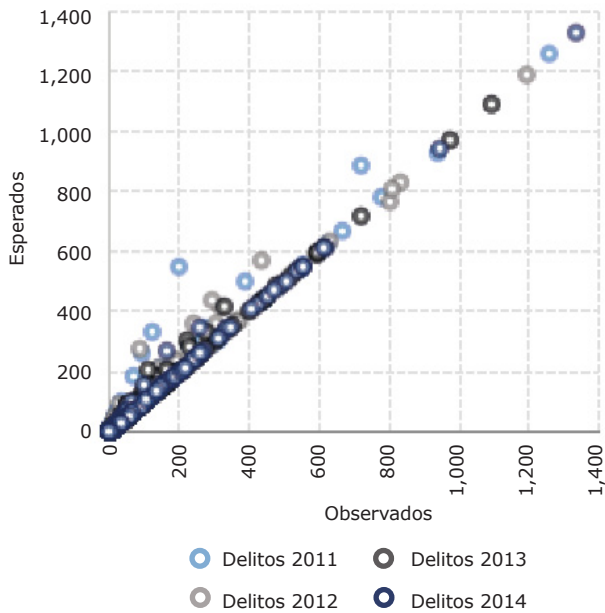
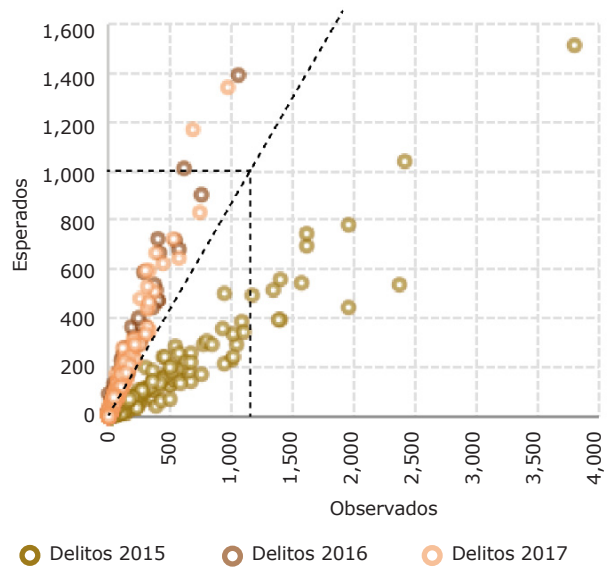


Gráfico A2-2. Valores de delitos reales y delitos calculados a través de la participación media por entidad federativa (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, (2019).

Cuadro A2. Intervalos de confianza de delitos sexuales a nivel municipal en las entidades con mayor varianza

Entidad	Municipio	Participación promedio 2011-2017 (%)	Varianza de la participación 2011-2017	Intervalo de confianza (delitos)	
				Límite inferior	Límite superior
Aguascalientes	Aguascalientes	71.05	65.91	156.72	172.96
Campeche	Campeche	55.52	307.89	146.79	181.89
	Carmen	26.73	36.02	73.11	85.11
Colima	Colima	32.84	271.44	36.72	69.67
	Manzanillo	21.62	113.11	24.39	45.66
	Tecomán	19.85	52.04	24.95	39.38
	Valla de Álvarez	12.40	11.88	16.65	23.54
Durango	Durango	56.95	117.90	94.50	116.22
	Gómez Palacio	20.28	232.21	22.28	52.76
	Lerdo	10.14	29.61	13.31	24.20
Nayarit	Tepic	56.09	126.93	143.54	166.07
Quintana Roo	Othón P. Blanco	14.57	33.27	86.05	97.59
	Benito Juárez	51.12	78.50	313.22	330.94
Tabasco	Centro	46.69	91.57	405.54	424.68

Nota: Solo se seleccionaron los municipios con una varianza mayor a 10

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, (2019).

Mapa 5: regiones económicas y violencias acumuladas 2000-2017

En el mapa se incorporan cuatro capas temáticas. Se retoma la regionalización de Bassols (2002) y se incorporan las capas de violencia homicida, sexual y social, que se elaboraron con las fuentes y metodologías ya mencionadas.

Se utilizan las tasas de delitos sexuales a nivel estatal porque no se cuenta con el detalle municipal previo al 2011. Para las tasas municipales de homicidios se sumó el total de homicidios en el periodo 2000-2017 y se dividió por la población de 2017.

Los intervalos de las tasas de delitos sexuales y de homicidios se realizaron por cuantiles, con el objetivo de agrupar de manera uniforme los resultados. En el caso de las tasas de homicidios por cada 10 mil habitantes únicamente se mapearon los dos deciles superiores. Los linchamientos se clasificaron por rupturas naturales porque los datos presentan saltos marcados.

Referencias

- Bassols, Á. (1983). *México: formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/1442/>
- Bassols, Á. (2002). *Geografía socioeconómica de México: Aspectos físicos y económicos por regiones*. México: Trillas.
- Bourdieu, P. (2011). *Capital cultural, escuela y espacio*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- CEAV. (2016). *Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México. Informe final*. Disponible en <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/Diagno%C3%8C%C2%81stico-Cuanti-VS-Versi%C3%83%C2%B3n-completa-14-marzo-CVS.pdf>
- Celis, F. (1988). El espacio, la región y la regionalización. En *Análisis Regional* (pp. 11–23). La Habana, Cuba: Ciencias Sociales. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae5/511.pdf>
- CONAPO. (2019). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- CONAPRED. (2016). *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf
- De la Fuente, J. R. (2018). *La sociedad dolida: el malestar ciudadano*. México: Grijalbo.
- Fuentes, M. L. (2019). Las violencias y la cuestión social. En Cordera, R. y Provencio, E. (coords), *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo en México*. México: UNAM-PUED, Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD)
- Fuentes, M. L., & Arellano, S. (21 de agosto, 2019). *Guanajuato y el sospechoso caso de los homicidios culposos*. Disponible en <http://mexicosocial.org/guanajuato-y-el-sospechoso-caso-de-los-homicidios-culposos/>
- González Núñez, D., Ruiz Reyes, J., Chávez Vargas, L. G., & Guevara Bermúdez, J. A. (Eds.). (2019). *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017*. México: Universidad Iberoamericana. Disponible en <https://ibero.mx/files/2019/violencia-y-terror.pdf>
- INEGI. (2000). *Censo de Población y Vivienda 2000* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- INEGI. (2005). *Conteo de Población y Vivienda 2005* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/>
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html>

- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2016). *Estadística de defunciones generales. Marco metodológico*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825086114>
- INEGI. (2017). *Mortalidad general* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/MortalidadGeneral.asp>
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/default.html#Tabulados>
- Jenks, G. (1967). The Data Model Concept in Statistical Mapping. *International Yearbook of Cartography* (7), 186-190.
- Le Clercq, J. A., & Rodríguez Sánchez, G. (Coords.). (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. Disponible en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- López, A. X. (2014). La denuncia de delitos sexuales. Camino doblemente victimizante: una mirada desde las víctimas de violencia sexual. *Revista de Trabajo Social UNAM*, (7), 71-93. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/56283>
- Montañez, G. (2001). *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en http://www.bdigital.unal.edu.co/33/2/352_-_1_Prel_1.pdf
- OPS-OMS. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C. Disponible en https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- Rodríguez, R. (2012). Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México. *POLIS*, 8(2), 43-74. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v8n2/v8n2a3.pdf>
- Rodríguez, R. & Veloz, N. I. (2019). Linchamientos en México: una puesta al día. *El Cotidiano*, (124). Disponible en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/21408.pdf>
- SESNSP. (2019). *Incidencia delictiva* [Base de Datos]. Disponible en <http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>
- Simkin, H., & Becerra, G. (2013). El proceso de socialización. Apuntes para su exploración en el campo psicosocial. *Ciencia, docencia y tecnología*. XXIV (47), 119-142.
- UNODC. (2019). *Global Study on Homicide. Executive summary*. Vienna. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>

Contextos escolares precarios para la infancia pobre: Un análisis espacial



Introducción

Una de las regularidades empíricas más documentadas y distintivas del México del siglo XX es su aguda e invariante desigualdad regional (Garza, 2000; Garza & Schteingart, 2010). En el siglo XXI, los efectos de la persistencia de la desigualdad económica y social se manifiestan en distintos planos, por ejemplo, en el poder predictivo que tiene la marginación original sobre la futura (Cortés & Vargas, 2017). Igualmente, la geografía de la pobreza en México es reflejo de los bien documentados patrones de desigualdad económica y social regional. Las estimaciones de áreas pequeñas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para los años 2010 y 2015 muestran tres realidades: la pobreza aguda del sur, la baja y no tan severa, aunque aún importante, pobreza del norte y centro del país (2017).

Una pregunta esencial para interpretar entre la desigualdad y el desarrollo es la siguiente: ¿cómo la desigualdad espacial se traduce en la geografía de la pobreza actual? El presente trabajo toma el contexto escolar y la pobreza infantil para analizar esta relación. Puesto que la educación es el medio decisivo de distribución espacial de conocimiento, habilidades y privilegios, es un sistema clave para la reproducción de la (des) igualdad. En consecuencia, el presente documento se enfoca en la pobreza infantil como una consecuencia puntual de la desigualdad espacial. Concretamente, como producto de

las desigualdades en educación. Se plantean entonces dos preguntas: ¿tiende la pobreza infantil a concentrarse en ciertos municipios en México? Y, de ser el caso, ¿qué aspectos de la política social pueden ayudarnos a entender tal patrón geográfico y qué implicaciones puede tener para nuestro orden institucional?

El artículo se organiza de la siguiente manera: la segunda sección introduce y discute las distintas explicaciones que existen sobre la relación entre la geografía de la pobreza y la desigualdad social. La tercera parte repasa los datos e indicadores utilizados para el análisis. La cuarta expone brevemente los métodos utilizados. La quinta sección presenta los principales hallazgos y la última discute brevemente los resultados.

La relación entre desigualdad espacial y la geografía de la pobreza

Dorling y Lee (2014) enfatizan que la explicación de la desigualdad será espacial o no será. De la misma manera, Townsend (1979) sostuvo que la pobreza, desigualdad y geografía no pueden estudiarse el uno sin el otro. Por lo tanto, ¿tiende la pobreza a concentrarse en ciertas áreas?, ¿por qué la pobreza se distribuye espacialmente de cierta manera?

Ambas preguntas se instalan en los debates teóricos de áreas de pobreza y se derivan de una regularidad empírica: en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, es donde la pobreza tiende a seguir un patrón

espacial¹. Las teorías de área de pobreza pueden clasificarse crudamente en dos grupos: individuales y estructurales (Bird, Higgins & Harris, 2010; Powell, Boyne & Ashworth, 2001; Spicker, Leguizamon & Gordon 2007; Townsend, 1979). Ambas explicaciones tienen implicaciones opuestas desde el punto de vista de justicia social. En el extremo individualista se propone que la concentración de la pobreza se debe a que ciertas áreas están “contaminadas” por valores antisociales y productivos de los individuos que se reproducen en la comunidad y en nuevas generaciones. Esta explicación estrecha y circular (i.e. hay áreas de pobreza porque los pobres viven ahí) es la variante contextual de las individualistas de cultura de la pobreza o capital humano donde la población pobre es responsable de su situación (Becker, 1964; Lewis, 1963; Townsend, 1993). Desde la perspectiva de justicia social, se anclan a una noción en la que el Estado, al no ser el causante, tiene responsabilidades mínimas y no está obligado a transformar radicalmente la distribución de recursos, oportunidades y espacios en la sociedad que resultan en distintos tipos de desigualdad social. La evidencia ha dado poco soporte a este tipo de teorías en países desarrollados (Dorling & Pritchard, 2010; Townsend, 1979). En Reino Unido y Estados Unidos ningún estudio encontró rastros de que la pobreza se comportara como una enfermedad o que estuviera relacionada con la reproducción de actitudes y prácticas culturales nocivas que perpetuaran la pobreza.

Las explicaciones modernas de áreas de pobreza se concentran en hallar factores de la política social y económica que afectan la distribución de recursos en el espacio y en el tiempo (Bird et al., 2010; Bird, McKay & Shinyekwa, 2007; Powell et al., 2001). Las teorías de áreas de pobreza de corte estructural se plantean preguntas como: ¿por qué el lugar de nacimiento es uno de los mejores predictores de pobreza?, ¿por qué la infancia

del sur es más pobre que la del norte y por qué tiene mayor riesgo de permanecer en pobreza?, ¿qué hace nuestro orden institucional que produce o reproduce desigualdades decisivas en la distribución de recursos a nivel territorial? Esta perspectiva se aleja del plano individual para enfocarse en la relación entre el contexto, espacio, distribución de recursos y pobreza. Una de las teorías con mejor reputación empírica es la teoría de estructuración espacial de Townsend (1979). De acuerdo con esta teoría, las instituciones tienden a favorecer ciertas áreas a la expensa de otras mediante la asignación diferenciada y discrecional de recursos que, en principio, deberían repartirse bajo principios igualitarios. Por ejemplo, la infraestructura social para la educación, salud y acceso a fuentes de saneamiento.

Desde el enfoque de justicia social interesa saber si el régimen institucional vigente lleva a la concentración de la pobreza infantil y si produce o reproduce dicho patrón geográfico mediante la introducción de ciertas desigualdades. Una hipótesis que se deriva de esta preocupación es que las áreas con alta pobreza infantil tienden a recibir los peores servicios públicos. Si la injusticia social se genera a partir de las propias instituciones, existe un claro caso para demandar un nuevo régimen redistributivo con un componente espacial.

Datos y métodos de análisis

Datos y construcción de indicadores

El documento usa tres indicadores construidos a partir de información representativa a nivel municipal: índice de severidad de privación material infantil, índice de infraestructura educativa e ingreso per cápita a nivel municipal. Los tres se describen a continuación:

- a) Índice de severidad de privación material infantil: se usaron datos de la Encuesta Intercensal 2015 de niños y niñas (menores

¹ En este artículo se utiliza la definición de pobreza de Townsend (1979), quien entiende a la pobreza como la falta de recursos en el tiempo y la privación/carencia material y social es su consecuencia. Los términos carencia/privación/pobreza se usan indistintamente por redacción.

de 18 años) (n=8.2 millones). La selección de indicadores se basó en trabajos previos de medidas de privación/carencia infantil (Abdu & Delamonica, 2017; Gordon, Nandy, Pantazis, Pemberton & Townsend, 2003; Guio, Gordon, Marlier, Najera & Pomati, 2018). Estos trabajos tienen en común el uso de datos a nivel de hogar para calcular pobreza infantil. Por tanto, el índice tiene la limitación de ser una medida de "infancia en hogares pobres"². Por otro lado, siguiendo a Guio, Gordon y Marlier, (2012) y Guio et al., (2018), los indicadores iniciales del índice fueron puestos a pruebas de confiabilidad y validez. El índice resultante es una medida válida y confiable de pobreza infantil compuesta de 11 indicadores. Esto significa que la suma simple de los indicadores lleva a un ordenamiento correcto de la infancia de muy alta privación material a baja privación material ($\omega=.85$)³ (cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores de carencia material. Proporción de la infancia con carencia

Indicador	Porcentaje
Sanitario exclusivo con descarga	52
Agua dentro de la vivienda	45
Hacinamiento	40
Techo inadecuado	36
Sin refrigerador	26
Inseguridad alimentaria	23
Paredes inadecuadas	21
Drenaje con descarga	17
Sin tele	13
Piso de tierra	8
No asiste a la escuela	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal de Hogares 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], (2015).

b) Índice de precariedad de infraestructura educativa: con base en el Censo Educativo 2013, se produjo una medida sobre las

2 Para un índice a nivel individual de pobreza infantil ver: Gordon, D., Guio, A.-C., Najera, H., Pomati, M., European Commission & Statistical Office of the European Union, (2017).

3 Para una explicación de ω ver Nájera, (2018).

condiciones de infraestructura de las escuelas. Se utilizaron las siguientes variables para el índice y se hizo un análisis de confiabilidad ($\omega=.8$) (cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores de infraestructura escolar. Proporción de escuelas sin el servicio o medio

Indicador	Porcentaje
Sin aulas para talleres	87
Sin bebederos	84
Sin aulas de cómputo	73
Sin canchas	58
Sin zona de seguridad	50
Sin drenaje	45
Sin botiquín	32
Sin mantenimiento	29
Sin sanitarios	23
Techo inadecuado	22
Sin patio	21
Sin lavamanos	14
Sin agua entubada	13
Paredes inadecuadas	7
Sin energía eléctrica	3
Sin aulas para clase	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Educativo. INEGI-Secretaría de Educación Pública [SEP], (2014).

c) Ingreso corriente per cápita a nivel municipal: haciendo uso de la Encuesta Intercensal 2015 y de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares [ENIGH] (INEGI, 2017), se realizó una estimación Bayesiana de áreas pequeñas basada en modelos jerárquicos.⁴ Para el estimador no se usaron cadenas de Markov con Monte Carlo sino la estrategia computacional basada en el Hamiltoniano de Monte Carlo (HMC)⁵.

4 El estimador se conoce como Bayes Jerárquico y la formulación se puede consultar en Rao, (2014).

5 Ver más detalles en Nájera, (2019).

Métodos

El artículo hace uso de técnicas de análisis geográfico de carácter descriptivo univariado.

- Análisis espacial univariado:

Para analizar formalmente si la pobreza infantil y la infraestructura educativa siguen un patrón se hace uso del coeficiente «I de Moran» (1950). Este estimador es análogo a un índice de correlación que se adapta para analizar patrones espaciales. Básicamente, la «I de Moran» permite concluir, por ejemplo, si áreas con alta pobreza tienden a rodearse de vecinos con valores igualmente altos de pobreza y viceversa (Anselin, 1995).

Resultados

En esta sección se presenta la distribución espacial de la pobreza infantil, el índice municipal de infraestructura educativa y se analiza la relación de ambos con el ingreso per cápita municipal.

Los mapas 1 y 2 muestran la distribución espacial del índice de carencias materiales de la infancia a nivel municipal (2015). La diferencia entre el mapa 1 y 2 es que el segundo ajusta el tamaño de cada municipio por el número de infantes que los habitan. Esto permite reducir la sobre y subestimación visual de la severidad de la pobreza infantil debido a que hay áreas pequeñas con mucha población (i.e. Área Metropolitana del Valle de México) y municipios grandes, pero predominantemente rurales. La zona central, el oeste y el norte (aunque con menos población) tienden a presentar índices de severidad menores que el pacífico del sur y la frontera chiapaneca. Los mapas sugieren que la alta y baja severidad de la pobreza infantil tiende a concentrarse en ciertas áreas del país.

Para analizar formalmente si la pobreza infantil en México sigue un patrón espacial, se considera el índice «I de Moran». Este índice es análogo al coeficiente de correlación, i.e. revisa si el valor de los vecinos es similar al valor del

municipio en cuestión y esto se hace para todos los municipios. El índice «I de Moran» indica que efectivamente la severidad de la pobreza infantil sigue un patrón espacial.

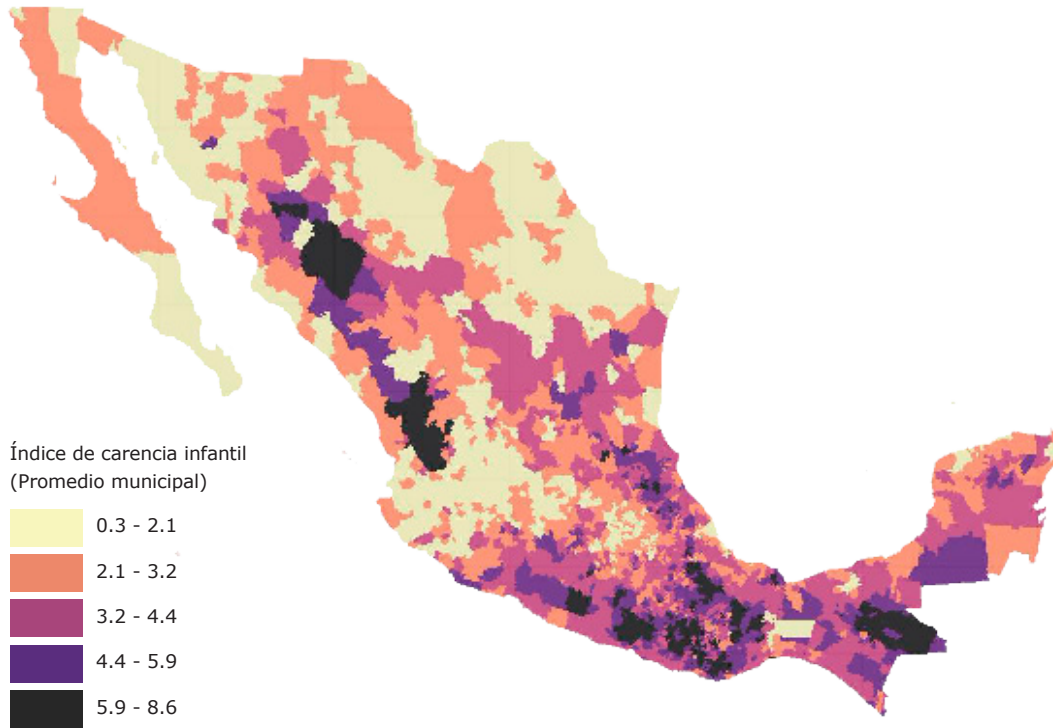
Los mapas 3 y 4 muestran la distribución territorial del índice de infraestructura educativa a nivel municipal. La mala calidad de la infraestructura sigue un patrón espacial. Como puede observarse, más claramente en el mapa 4, la concentración de escuelas con mejor infraestructura se ubica en el Área Metropolitana del Valle de México. Por otro lado, el pacífico del sur y la frontera sur tienden a tener las escuelas de peor calidad. Este patrón es similar al de la severidad de las carencias materiales de la infancia mexicana.

Así mismo, se calculó el índice «I de Moran» para analizar formalmente si la concentración de la buena/mala calidad de infraestructura educativa sigue un patrón espacial. Los resultados sugieren que efectivamente la infraestructura educativa sigue un patrón geográfico. Los municipios con baja infraestructura tienden a estar próximos.

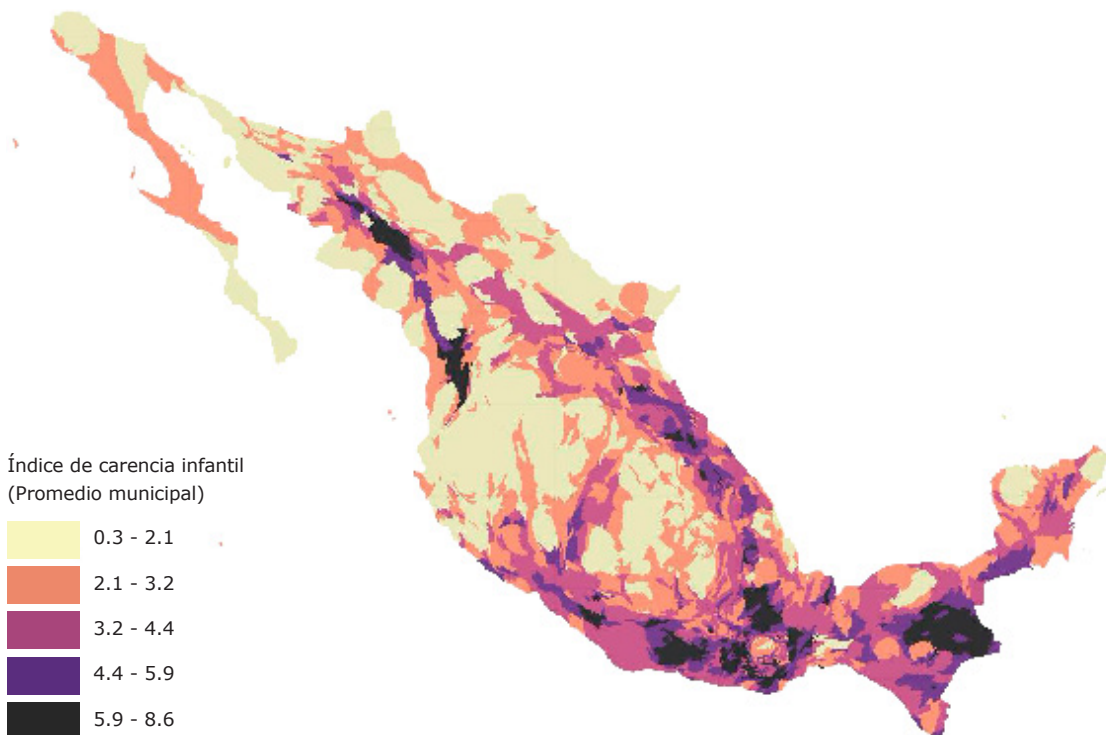
El gráfico 1 muestra la relación (no espacial) existente entre el índice de infraestructura educativa y el índice de carencia material infantil a nivel municipal en México (2015). El tamaño y color de los círculos corresponde a la población total del municipio. Igualmente, el gráfico sugiere que la mayor severidad de carencia material está asociada con contextos escolares más precarios. Esto parece ser un fenómeno más agudo en los municipios con menor población.

En la introducción del documento se mencionó que durante el siglo XX la desigualdad económica regional fue persistente. El gráfico 2 muestra la misma relación, pero en este caso el tamaño de los círculos está dado por el ingreso corriente per cápita del municipio. Los municipios con mayor ingreso per cápita usualmente presentan las escuelas con mejor infraestructura y menor severidad de carencia material infantil.

Mapa 1. Índice de carencia material de la infancia por municipios, 2015



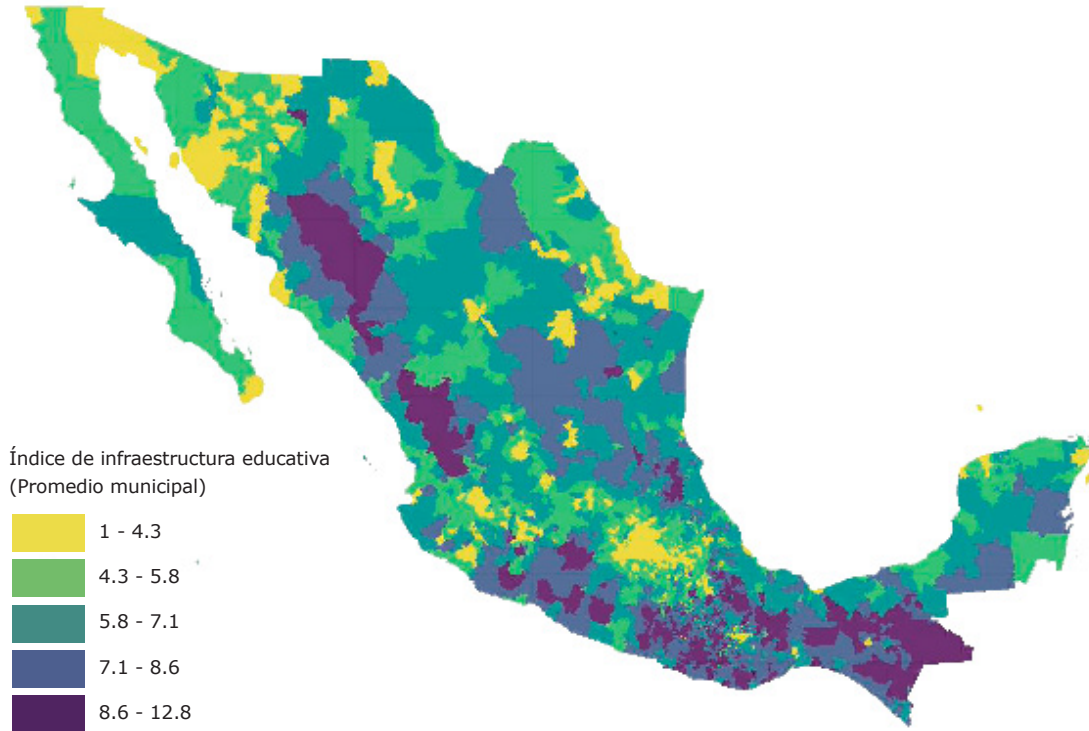
Mapa 2. Cartograma del Índice de carencia material de la infancia por municipios, 2015



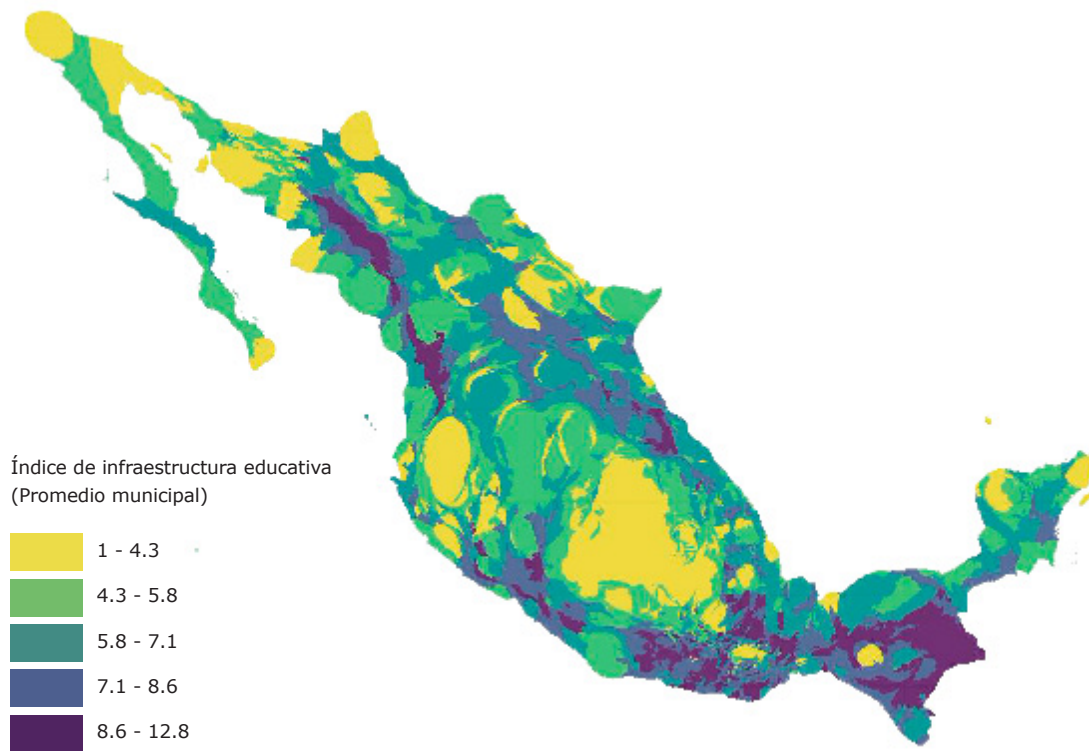
Nota: El índice «I de Moran» de autocorrelación espacial ($p < .01$).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI, (2015).

Mapa 3. Índice de infraestructura educativa por municipios, 2013



Mapa 4. Cartograma del Índice de infraestructura educativa por municipios, 2013



Nota: El índice «I de Moran» de autocorrelación espacial ($p < .01$).

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Educativo, INEGI-SEP, (2014).

Gráfico 1. Relación entre pobreza infantil e infraestructura educativa (población total) por municipios, 2015

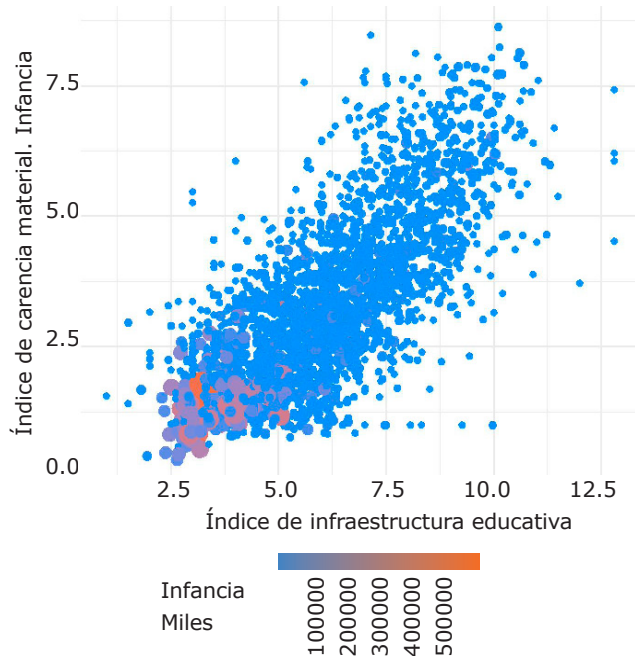


Gráfico 2. Relación entre pobreza infantil e infraestructura educativa (ingreso per cápita) por municipios, 2015



Nota: El índice «I de Moran» de autocorrelación espacial ($p < .01$).

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Educativo, INEGI-SEP, (2014), Encuesta Intercensal 2015 INEGI, (2015) y ENIGH, INEGI, (2017).

La geografía de la desigualdad económica, de la oferta educativa y de la privación material infantil están altamente relacionadas. La distribución geográfica de la pobreza infantil tiene fuertes predictores: la disposición territorial del ingreso y la calidad de la oferta educativa. En las conclusiones se discuten algunas de las razones detrás de esta fuerte asociación.

Conclusión

Pocas desigualdades son tan dañinas para un país como la educativa. El contexto escolar es el espacio decisivo de distribución de conocimiento, habilidades y, ciertamente, privilegios. Así, la educación es un recurso cuya asignación inequitativa tiene resonancia en distintos planos: el nivel y concentración del capital humano, el crecimiento y desarrollo económico y social. Bajo principios igualitarios y de justicia social esperaríamos que no existiera una relación entre pobreza infantil y los diferenciales en provisión de infraestructura educativa.

Las preguntas centrales de este artículo fueron si la pobreza infantil sigue un patrón espacial en México y si hay factores de la política social que ayuden a entender este patrón. Los resultados muestran que la severidad de la pobreza infantil sigue un patrón espacial en México. Este patrón está fuertemente asociado con el estado de la infraestructura educativa básica; es decir, a mayor severidad de privación material infantil mayores carencias en infraestructura educativa.

Una de las razones por la cual ambos indicadores están asociados espacialmente es porque comparten ciertos atributos del municipio: infraestructura de agua y fuentes de saneamiento. Sin embargo, la precariedad de las escuelas se explica por otros indicadores, independientes a los servicios de agua y drenaje. Esto significa que han existido ciertas prácticas presupuestales y de implementación de política que terminan por producir una polarización de la calidad de la infraestructura

educativa. La precariedad escolar es tal que difícilmente algunos centros podrían catalogarse como “escuela” en tanto carecen de mínimos fundamentales para la enseñanza y la convivencia escolar. Los resultados muestran que la precariedad escolar sigue el mismo patrón espacial que la severidad de la pobreza infantil por lo cual vale preguntarse varias cosas: ¿por qué en México tenemos un patrón regresivo e injusto en materia de infraestructura escolar?, ¿qué efectos tiene este patrón regresivo en la producción o reproducción de la pobreza desde un punto de vista individual y contextual? La primera pregunta requiere un análisis de política y presupuestos sociales locales y federales, así como de los programas públicos explícitamente diseñados para mejorar la infraestructura educativa. El CONEVAL realizó un análisis sobre los fondos públicos que se destinan para la mejora local de la educación en México. Un caso emblemático es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) destinado para mejorar continuamente la educación a nivel local. Durante años se asignaba de manera inercial y en 2007 se establecieron criterios objetivos para la distribución de fondos. En 2011, CONEVAL concluyó lo siguiente:

En resumen, el análisis descrito revela que la fórmula de distribución de los recursos del FAEB en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula, y coadyuva débilmente a los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (p.29).

Además, encontró que los recursos del FAEB se usan principalmente para el pago de nómina y que las negociaciones sindicales ejercen una presión importante sobre el gasto estatal. En otros casos, cuando los recursos se destinan a los municipios más rezagados se afirma que los recursos se asignan a programas que han perdido vigencia o relevancia.

La segunda pregunta requiere una modelación especializada que logre estimar la contribución de la infraestructura escolar

a la probabilidad de ser pobre, dados ciertos atributos individuales.

La asignación de recursos locales para la educación ha carecido de un componente explícito de justicia social. Ante la falta de este principio es difícil imponer un contrapeso efectivo a la inercia política que orquesta el uso y disposición de los recursos que terminan por preservar contextos precarios para la infancia pobre.



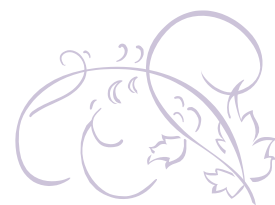
Referencias

- Abdu, M., & Delamonica, E. (2017). *Multidimensional Child Poverty: From Complex Weighting to Simple Representation*. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1620-6>
- Anselin, L. (1995). *Local Indicators of Spatial Association-LISA*. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x>
- Becker, G. S. (2009). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Bird, K., Higgins, K., & Harris, D. (2010). *Spatial Poverty Traps: An Overview [ODI Working Paper 321 and CPRC Working Paper 161]*. Disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5514.pdf>
- Bird, K., McKay, A., & Shinyekwa, I. (2007). *Isolation and Poverty: The Relationship Between Spatially Differentiated Access to Goods and Services and Poverty*. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Isaac_Shinyekwa/publication/228366712_Isolation_and_poverty_The_relationship_between_spatially_differentiated_access_to_goods_and_services_and_poverty/links/02e7e519092b63bca9000000/Isolation-and-poverty-The-relationship-between-spatially-differentiated-access-to-goods-and-services-and-poverty.pdf
- Charlton, M., & Fotheringham, A. S. (2009). *Geographically Weighted Regression. National Centre for Geocomputation and National University of Ireland Maynooth*. Disponible en http://gwr.maynoothuniversity.ie/wp-content/uploads/2016/01/GWR_WhitePaper.pdf
- Cárdenas, R., & CONEVAL. (2011). El ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México, D.F.: CONEVAL. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf
- Cortés, F., & Vargas, D. (2017). *Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM, Siglo XXI Editores.
- CONEVAL. (2017). *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2015*. México: CONEVAL. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_municipal/Metodologia_municipal_2015.pdf
- Dorling, D., & Pritchard, J. (2010). The Geography of Poverty, Inequality and Wealth in the UK and Abroad: Because Enough is Never Enough. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 3(2), 81–106. <https://doi.org/10.1007/s12061-009-9042-8>
- Dorling, D., & Lee, C. (2014). Inequality Constitutes a Particular Place. En D. Pritchard & F. Pakes (Eds.), *Riot, Unrest and Protest on the Global Stage* (pp. 115–131). https://doi.org/10.1007/978-1-137-30553-4_7
- Garza, G. (2000). Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 15(3 (45)), 489–532. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/40315046>

- Garza, G., & Schteingart, M. (2010). *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional. T-II*. El Colegio de México AC. Disponible en <https://2010.colmex.mx/16tomos/II.pdf>
- Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., Townsend, P., & Pemberton, S. (2003). *Child Poverty in the Developing World. Policy Press*. Disponible en https://www.unicef.org/socialpolicy/files/child_poverty_in_the_developing_world.pdf
- Gordon, D., Guio, A.-C., Najera, H., Pomati, M., European Commission, & Statistical Office of the European Union. (2017). *Revising the EU Material Deprivation Variables: 2017 edition*. Disponible en <http://dx.publications.europa.eu/10.2785/33408>
- Guio, A.-C., Gordon, D., & Marlier, E. (2012). Measuring Material Deprivation in the EU: Indicators for the Whole Population and Child-Specific Indicators. *Publications Office of the European Union*: Luxembourg, EU.
- Guio, A.-C., Gordon, D., Marlier, E., Najera, H., & Pomati, M. (2018). Towards an EU Measure of Child Deprivation. *Child Indicators Research*, 11(3), 835–860. <https://doi.org/10.1007/s12187-017-9491-6>
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015: Hogares.[Base de Datos]*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>
- INEGI. (2017). *ENIGH 2016. [Base de Datos]*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>
- INEGI-SEP. (2014). *Censo de escuela, maestros y alumnos de educación básica y especial: Tabulados del censo. [Base de Datos]*. Disponible en <http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/tabulados-del-censo>
- Lewis, O. (1963). The Culture of Poverty. *Trans-Action*, 1(1), 17–19. <https://doi.org/10.1007/BF03182237>
- Lu, B., Harris, P., Charlton, M., Brunson, C., Nakaya, T., & Gollini, I. (2014). Package GWmodel. R package.
- Moran, P. (1950). Notes on Continuous Stochastic Phenomena. *Biometrika*, 37(1/2), 17–23. <https://doi.org/10.2307/2332142>
- Nájera, H. (2018). Reliability, Population Classification and Weighting in Multidimensional Poverty Measurement: A Monte Carlo Study. *Social Indicators Research*, 142(3), 887–910. <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1950-z>
- Nájera, H. (2019). Small-Area Estimates of Stunting. Mexico 2010: Based on a Hierarchical Bayesian Estimator. *Spatial and Spatio-temporal Epidemiology*, 29, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.sste.2019.01.001>
- Powell, M., Boyne, G., & Ashworth, R. (2001). Towards a Geography of People Poverty and Place Poverty. *Policy & Politics*, 29, 243–258. <https://doi.org/info:doi/10.1332/0305573012501332>
- Spicker, P., Leguizamon, S. A., & Gordon, D. (2007). *Poverty: An International Glossary*. London; New York: Zed Books Ltd.

- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. University of California Press.
- Townsend, P. (1993). A Theory of Poverty. En *International Analysis Poverty* (pp. 96-112). <https://doi.org/10.4324/9781315835099>
- Rao, J. N. (2014). Small-Area Estimation. Wiley StatsRef: Statistics Reference Online, (pp. 1-8). <https://doi.org/10.1002/9781118445112.stat03310.pub2>

Aspectos territoriales de la pobreza indígena



En México se reconocen 68 pueblos indígenas distribuidos en más de 60 mil localidades a nivel nacional (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas [INPI], 2019: 5) que abonan a la riqueza cultural de México. Los grupos originarios son parte importante en la riqueza y diversidad cultural del país, a través de la preservación y transmisión de sus conocimientos. A su vez, son partícipes en la construcción del desarrollo del país (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2014a). Su participación contribuye a obtener una sociedad más diversa, plural y resiliente¹.

Apesar de que los pueblos indígenas participan en la generación e incremento del bienestar socialmente generado a nivel agregado, no son retribuidos equitativamente. En cambio, se ven sujetos a procesos de exclusión, marginación, pobreza y discriminación (Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México [COPRED], 2012). Las aportaciones de las culturas indígenas son reconocidas en el Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ([CPEUM], 1917). En él se establece que se deben respetar y preservar las formas de organización política y social de los distintos grupos originarios. Es de interés general de la nación contribuir a la preservación del hábitat donde se ubiquen sus comunidades, proteger sus lenguas y abonar a los elementos constitutivos de su identidad, así como de la necesidad de abatir los rezagos y carencias que afectan a las comunidades y pueblos indígenas.

Autor principal: David López-Lira (CONEVAL)

¹ De acuerdo con Acemoglu y Robinson, (2013), mientras más diversidad exista en los grupos que conforman cualquier sociedad y se cuenten con formas de inclusión y participación, se obtendrán sociedades más resilientes y mejor posicionadas para generar y distribuir los frutos del desarrollo.

Sin embargo, en la praxis, los pueblos indígenas todavía experimentan prácticas de exclusión de los avances y beneficios sociales, reproducidos históricamente, principalmente por una lógica de discriminación racial. Aunado a ello, las configuraciones institucionales, en sus distintas expresiones, han abonado u omitido la atención de las brechas en materia de acceso a oportunidades y de realización de capacidades para este subconjunto de la población (Puyana, 2018).

Como respuesta a este rezago, los gobiernos mexicanos, desde sus distintos niveles, han dedicado esfuerzos y recursos con la finalidad de aminorar las desigualdades entre la población indígena y la no indígena. No obstante, buena parte de estos grupos siguen sufriendo de carencias materiales, falta de acceso a oportunidades y discriminación (CONEVAL, 2014a).

Identidad y cultura indígena

Debido a la amplia diversidad de las poblaciones indígenas en México, no existe una definición única. En cambio, diversos autores² concuerdan en una serie de elementos comunes para identificar a la población indígena, como lo son hablar una lengua indígena, la presencia histórica, el arraigo a un territorio, la prevalencia de instituciones propias, la presencia de prácticas culturales diferenciadas del resto de la población y la existencia de una identidad o adscripción con el grupo indígena.

² Véase Caso, (1996); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI]-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF, por sus siglas en inglés], (2011); Giménez Montiel, (2002); Nieto Castillo, (2016); Organización Internacional del Trabajo [OIT], (1989).

Existe un elemento más, el referente a su posición no dominante respecto al resto de la sociedad. Esto implica que los indígenas están sujetos a procesos de aculturación (adaptación a la cultura dominante) y enculturación (adaptación a la cultura étnica), cuyo resultado conjunto es consecuencia de las diversas presiones sociales a las cuales se ven sometidos (Knight, Vargas-Chanes, Losoya, Cota-Robles, Chassin & Lee, 2009). Enfrentarse a los procesos de absorción de una cultura distinta a la propia puede implicar aprendizajes y cambios en el lenguaje, valores y tradiciones (Losoya, Knight, Chassin, Little, Vargas-Chanes, Mauricio & Piquero, 2008).

Este último punto cobra mayor importancia debido a que la relación de poder desfavorable entre la población general y la indígena dificulta la visibilización de las necesidades y derechos de este grupo.

Contexto social y legal de los indígenas

Durante los primeros 168 años del México independiente, los indígenas no fueron integrados de manera explícita al proceso de conformación y construcción de la nación. La Constitución de 1824 homologaba a toda la población al no reconocer diferencias étnicas. Si bien esto tenía la intención de sanar al proyecto de nación, también invisibilizaba al sector indígena.

Hasta 1992 se reconoce, en el Artículo 4° de la Constitución, que México es el resultado de una composición pluricultural con base en sus pueblos indígenas³ (CPEUM, 1992).⁴ A pesar de esto, estalló en Chiapas un conflicto armado que buscaba posicionar y reivindicar la agenda indígena. Como consecuencia, en 2001 se realizaron modificaciones a los Artículos 1°, 2°,

³ Estas disposiciones fueron trasladadas al Artículo 2° de la CPEUM mediante el Decreto modificatorio publicado el 14 de agosto de 2001 (CPEUM, 2001).

⁴ La Cámara de Diputados cuenta con un recurso a través de su página web, donde es posible consultar todas las reformas constitucionales por artículo « http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm »

4°, 8° y 115 de la Constitución (CPEUM, 2001) donde se dió mayor visibilidad y capacidad de autogestión a los miembros de los pueblos indígenas.

En la actualidad, se conoce y acepta la condición de desigualdad, marginación y discriminación de la que son sujetos los indígenas. De hecho, los indígenas presentan las tasas más altas de carencias y pobreza que el resto de población (CONEVAL, 2014a). Sin embargo, hasta la fecha, no se han formulado compromisos reales para generar las condiciones que les permitan superarlos, al tiempo que se respete su identidad, cultura y tradiciones.

Conformación de regiones

En términos generales, una región puede ser entendida como un espacio que presenta cierta homogeneidad, coherencia y cohesión sistémica dentro de sí mismo, y que es distinto al resto de elementos no contenidos dentro de sí (Gasca Zamora, 2009). La regionalización se refiere al conjunto de recursos técnicos y estilísticos que permiten identificar zonas homogéneas o de integración geográfica-natural-social-cultural (Ramírez Velázquez & López Levi, 2015). Esto conlleva a que no exista una forma o método único de regionalización, sino que cada estudio concreto emplea aquella que sea más afín a sus intereses. Para analizar regiones indígenas, se establece hacerlo a través de las características de la población.

Identificación de la población indígena

A causa de que no existe una definición única ni consenso de lo que significa "ser indígena", la forma en la que se conceptualice la pertenencia indígena modificará las características socioeconómicas y demográficas del conjunto. Esto tendrá implicaciones sobre la evaluación del contexto económico y social al cual se enfrentan, así como para la formulación y evaluación de políticas públicas.

Para este escrito se analizan los datos a nivel individuo, municipio y región. Cada uno de estos niveles de análisis ocupa una o más definiciones, que se harán explícitas según corresponda.

El análisis individual se realiza teniendo en cuenta tres formas distintas de identificar el “ser indígena”. La primera corresponde a las personas que se auto-adscriben como indígenas. La segunda retoma la definición «hogar indígena» de la CDI: “donde el jefe (a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)), declaró ser hablante de lengua indígena” ya que se considera el núcleo familiar como unidad fundamental de transmisión cultural y conformación de la identidad individual y colectiva (2017). En la tercera se incluyen las personas que reportan hablar alguna lengua indígena, independientemente de otras restricciones.

Insumos para el análisis

Se utilizaron datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y del Coneval, específicamente de los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) de 2010, 2012 y 2014 (Coneval, 2019a e INEGI, 2014); y el Modelo Estadístico para la Continuidad del MCS-ENIGH 2016 y 2018 (INEGI, 2016 e INEGI, 2018). Se utilizarán como indicadores los datos de pobreza y carencias sociales provenientes del Coneval⁵ para cada año correspondiente. La población de análisis se limita a aquella con al menos tres años cumplidos al momento del levantamiento de la encuesta a causa de que la variable de identificación para hablantes de lengua indígena solo tiene datos a partir de este rango

⁵ Se recomienda la lectura de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, desarrollada por el CONEVAL (2014b), mediante la cual se obtienen las estimaciones de pobreza oficiales. La edición empleada para la obtención de los resultados puede encontrarse en: «https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf».

de edad. Para el desglose municipal se emplea el Atlas de Municipios Indígenas (CDI) para 2010 y 2015,⁶ y las estimaciones de pobreza y carencias a nivel municipal para estos mismos años, publicadas por el CONEVAL. De esta manera, se realizarán los cruces de información para analizar territorialmente la pobreza y la población indígena. Para el caso de las regiones indígenas, se emplea la información provista por la CDI y se cruza con las bases del CONEVAL a nivel municipal.

Análisis individual

En el periodo 2010 a 2018, la población no indígena se mantiene estable alrededor de 80 millones de personas, esto corresponde al 70% de la población. Las personas que reportan auto-adscripción indígena se incrementan de 25 a más de 36 millones. Los habitantes de hogares indígenas representan alrededor de 10% de la población nacional, mientras que los hablantes de lengua indígena alrededor de 6 por ciento.

Se obtuvieron también cifras para la población que reporta hablar solamente lengua indígena. No obstante, al utilizar la ENIGH, los resultados son poco significativos y a nivel entidad se pierde la confiabilidad de los resultados para este grupo. La relevancia de esta situación consiste en que el monolingüismo se puede relacionar con una menor exposición y capacidad de interacción con personas externas, así como con instituciones que no pertenezcan al círculo lingüístico (CONEVAL, 2014a).

Cabe resaltar que esto no es una intencionalidad de las instituciones que generan la información empleada. Es solo que los instrumentos estadísticos buscan ser representativos de la generalidad, porque cualquier otra forma implicaría condiciones prohibitivas de costos y logística.

⁶ El Atlas de Municipios Indígenas del CDI se puede consultar en «<http://atlas.cdi.gob.mx>».

Para analizar a la población indígena a nivel territorial, el primer acercamiento que se propone es utilizar las tres definiciones de "ser indígena" mencionadas anteriormente. Se emplea la técnica de quiebres naturales (método de Jenks) para definir los conjuntos, con la finalidad de considerar la distribución de los datos para la generación de los cortes.

En el caso de la auto-adscripción, el Estado de México resulta ser el que acumula el mayor número de personas para 2018, con más de 5 millones de habitantes que se consideran a sí mismos como indígenas. En una segunda agrupación están Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Otro grupo se conforma por Jalisco, Michoacán y Guerrero. El cuarto se encuentra integrado por tres entidades: Sonora, Chihuahua y Sinaloa; Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro uno más; Tabasco, Campeche y Quintana Roo el sexto. Ya en el último conjunto se engloban dos localizaciones: la totalidad de la Península de Baja California es una, y Coahuila, Durango, Zacatecas, Nayarit y Aguascalientes es el otro. El resto de las entidades presentan datos que difieren de las unidades circundantes por lo cual no se incluyen en la región, si bien forman parte del conjunto estadístico.

A nivel hogares indígenas, solo 15 entidades cuentan con cifras estadísticamente significativas al 0.20. Las entidades que ocupan el primer grupo —es decir, aquellas con mayor número de personas que habitan en esto hogares— son Chiapas y Oaxaca. El Estado de México, Veracruz y Yucatán ocupan el segundo grupo, pero no logran conformar una región propiamente dicha. Lo mismo ocurre con Guerrero e Hidalgo en el tercer grupo, así como con Puebla y Quintana Roo en el cuarto. Por último, Campeche, Nuevo León, Baja California Sur, Sonora y Chihuahua completan la quinta agrupación, con solo las dos últimas entidades en adyacencia.

Los hablantes de lengua indígena se concentran principalmente en Chiapas y Oaxaca. En el siguiente grupo se tiene adyacencia entre el Estado de México e Hidalgo, con Yucatán en la lejanía. Sonora y Chihuahua vuelven a

presentarse en el mismo grupo, y Quintana Roo completa la tercera agrupación. Nuevo León y Campeche, así como Baja California carecen de la adyacencia necesaria para conformar una región más extensa.

Estos datos sugieren la existencia de un núcleo de presencia indígena en el sureste, principalmente en Chiapas y Oaxaca. También hay una importante concentración en los estados del cinturón central, con especial foco en el Estado de México. De igual manera, la Península de Yucatán, así como Chihuahua y Sonora en el norte presentan poblaciones indígenas significativas.

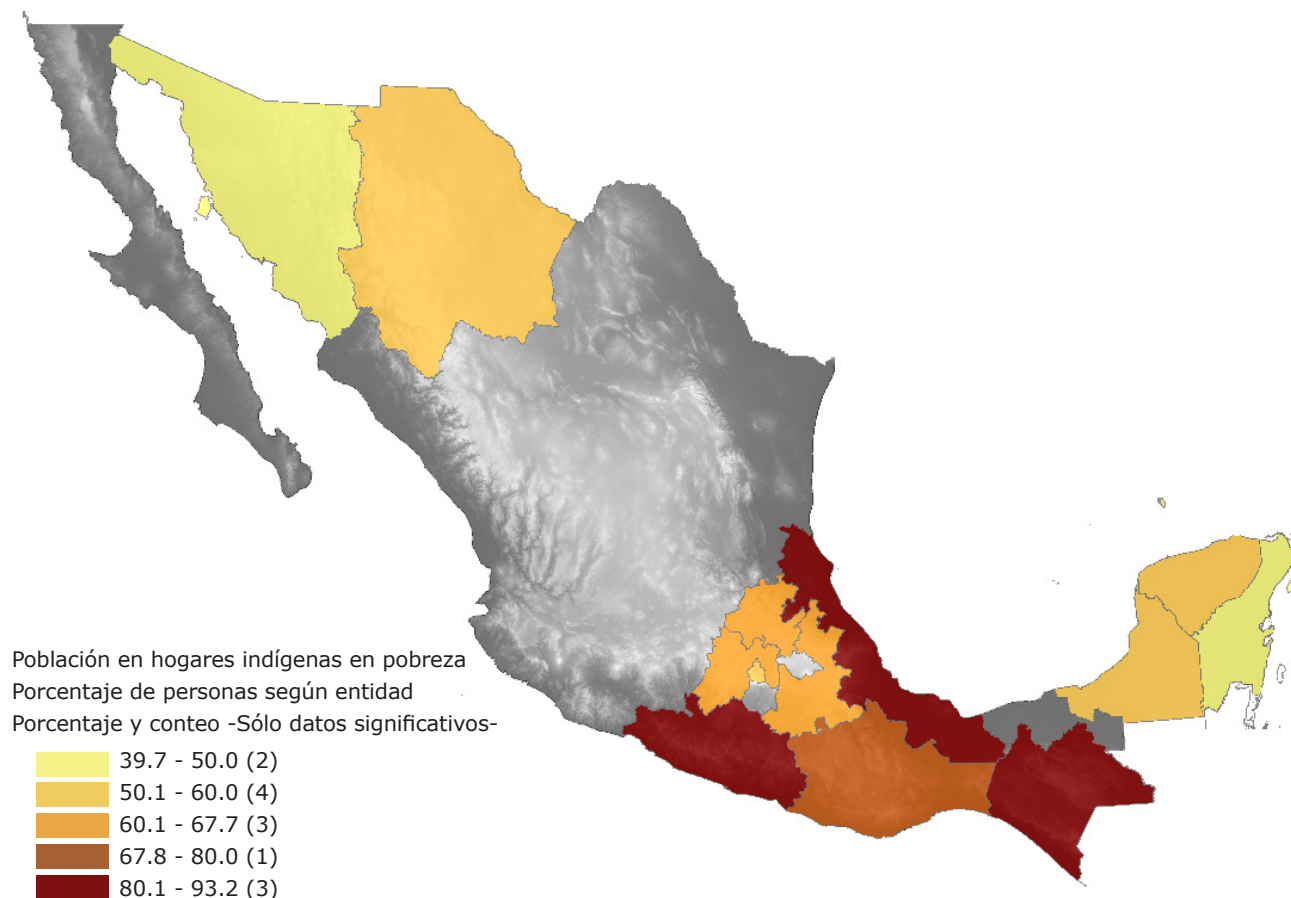
Cabe remarcar que esta regionalización indígena es más un resultado de la validez de los datos que de la cuantificación puntual de las personas. Esto repercute en la baja visibilización para los miembros de las distintas definiciones de lo que significa ser indígena.

En cuanto a sus condiciones de vida, a nivel nacional la pobreza tuvo una disminución estadísticamente significativa para las distintas conceptualizaciones de indígena: auto-adscripción, hogar indígena y hablante de lengua indígena, de 6.0, 5.4 y 4.7 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, al tratar de ir a mayor detalle y desagregar por entidades, se pierde gran parte de la información como consecuencia de la falta de significancia estadística.

Si se analizan los resultados mediante el enfoque de la población en hogares indígenas, se obtiene que para el 2018, Chiapas presenta un 93.2% de ellos en situación de pobreza, seguido de Guerrero con 87.6%, Veracruz en 81.6% y Oaxaca con 79.7%. Solo se tienen datos para 13 entidades, presentadas en el mapa 1, ya que son las únicas donde la población de hogares indígenas y las estimaciones de pobreza presentan de forma simultánea niveles de significancia estadística al 0.20.

Para la población hablante de lengua indígena, se descartan también la Ciudad de México, Puebla, Guerrero y Veracruz. Es decir, únicamente se tiene información para nueve

Mapa 1. Análisis a nivel persona, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEC del MCS-ENIGH (INEGI, 2018) y las estimaciones para 2018 son de CONEVAL, (2019b).

entidades. Con esto se reitera la problemática de invisibilización de estos grupos.

Municipios indígenas

La segunda parte del análisis se realizó a nivel municipal. Para ello, se retomaron los tabulados de población indígena generados en 2010 y 2015 por la CDI. Por medio de la clasificación realizada mediante criterios poblacionales, se distinguieron aquellos municipios que pueden ser considerados indígenas. Adicionalmente, se emplearon las estimaciones de pobreza a nivel municipal realizadas por el CONEVAL para los mismos periodos. Así, fue posible conocer y contrastar la situación de pobreza, para cada periodo, de estos municipios y los cambios en la misma.

La CDI formuló una clasificación para distinguir a los municipios según su porcentaje de población indígena. Para ello, tienen en cuenta a la población que habita en hogares indígenas, como se definió anteriormente. Son considerados distintos tipos de municipios: Tipo A, aquellos con 70% y más de población indígena; Tipo B, con porcentaje de 40 a 69 de población indígena; Tipo C, tienen menos de 40% de población indígena pero más de 5 mil indígenas dentro de su población total y Tipo D, quienes tienen presencia importante de hablantes de lengua minoritaria. También se consideran los municipios con población indígena dispersa, definidos mediante un porcentaje menor a 40% de población indígena y menos de 5 mil indígenas. Por último, se tienen los municipios sin población indígena (CDI, 2017). Los municipios indígenas son el conjunto de Tipo A y Tipo B.

Puesto que, para la clasificación de los municipios indígenas de 2015 se tomaron los datos de la Encuesta Intercensal, existen diferencias en cuanto a las agrupaciones obtenidas en 2010. Se descartaron 96 municipios porque la clasificación de estos presentaba variaciones entre 2010 y 2015.

Para 2010, los municipios indígenas se concentraron en 16 entidades del país. De ellos, los que se encuentran en Quintana Roo y Jalisco presentan el promedio de población en situación de pobreza más bajo, con 61.4% y 63.0%, respectivamente. Por su parte, los municipios indígenas de Campeche, Yucatán, Estado de México y Michoacán presentan promedios entre 70% y 75%, mientras que las estimaciones para Hidalgo y Chihuahua ascienden entre 75% y 80%. Con resultados de pobreza por encima del 80% se encuentran los de Nayarit, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Durango. Por último, los municipios indígenas de Guerrero y Chiapas presentan promedios de población en pobreza arriba de 90 por ciento.

En 2015, la estructura permanece mayormente estable. Entra Querétaro, que no se encontraba en 2010, con un porcentaje de pobreza para los municipios indígenas de 58.0%. También se observa un decrecimiento en Campeche y Yucatán, donde las estimaciones resultan en 62.6% y 67.3%, respectivamente. Por su parte, Jalisco experimenta un incremento de la pobreza en sus municipios indígenas, con 73.8 por ciento.

Cabe anotar que Chiapas y Guerrero se encuentran también entre las entidades con los porcentajes de población en pobreza más altos para los municipios con población indígena dispersa o sin población indígena, al igual que Puebla y Oaxaca, por arriba de 70%. Al retirar estas cuatro entidades, el promedio general es de solo 55.8% para 2010 y de 53.2% en 2015.

Incluso, al hacer la distinción entre los municipios indígenas Tipo A y Tipo B, el porcentaje de población en situación de pobreza pasa de 86.7% a 75.8%, respectivamente. Es decir, una mayor presencia indígena se ve acompañada con un mayor nivel de pobreza

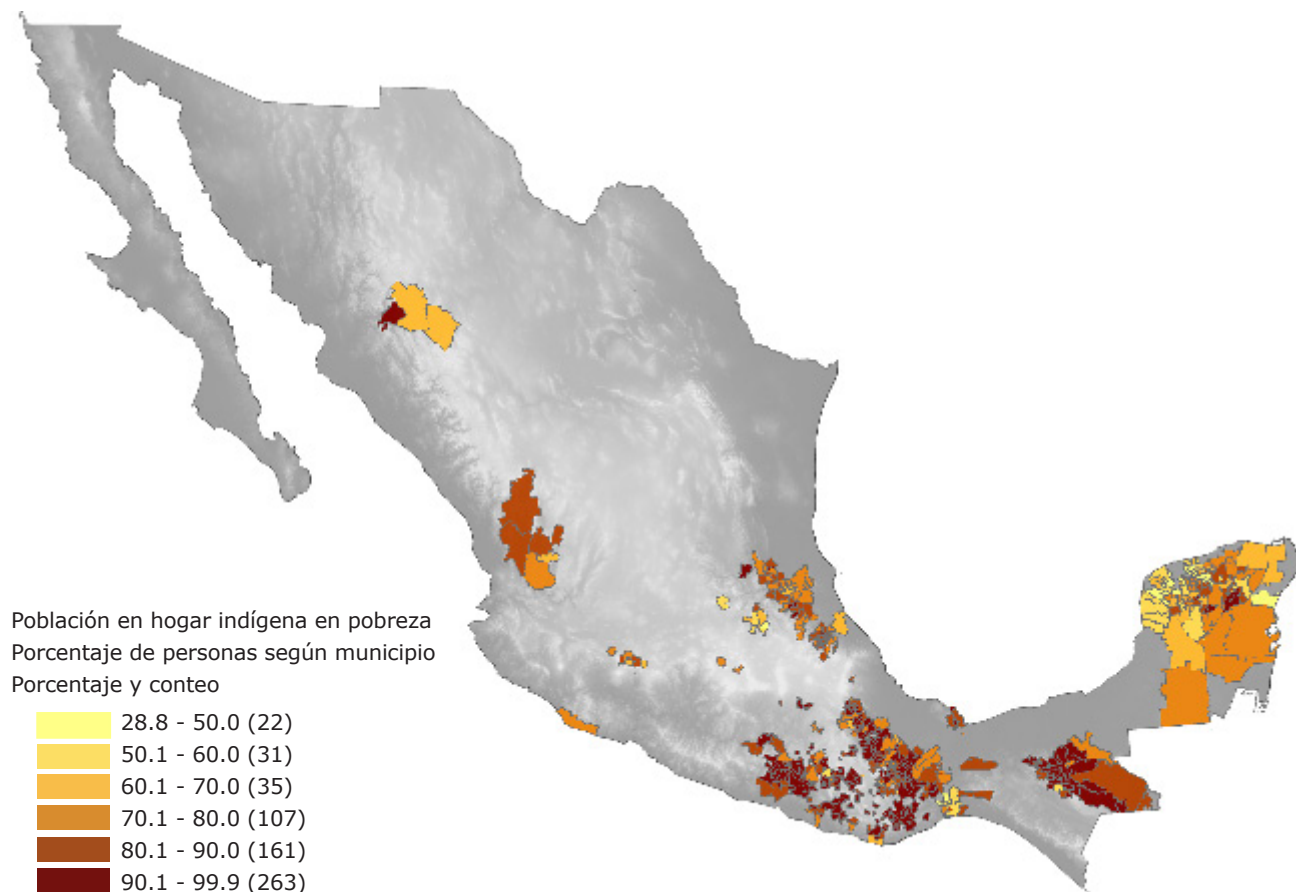
para 2015. En los municipios Tipo A, 77.5% de ellos tienen porcentajes de población en pobreza superiores a 80%, cifra que se reduce a 43.8% en los Tipo B. El impacto en el indicador general recae en que 73% de los municipios indígenas son del Tipo A, mientras que una cuarta parte pertenece al Tipo B.

En 2010, 70% de los municipios indígenas tenían porcentajes de población en situación de pobreza por arriba de 80%. Para 2015 el porcentaje apenas se había reducido a 68% de los municipios. En contraste, los municipios indígenas donde se incrementó la pobreza se concentran en Oaxaca, Puebla y Yucatán.

En 2015 se tuvieron avances con la reducción en la cantidad de municipios indígenas que presentaban porcentajes superiores al 50% de su población en pobreza extrema, de 45.5% en 2010 a 31.2% en 2015. Sin embargo, el aspecto del ingreso se presenta como un importante obstáculo para la mejora de las condiciones materiales de vida de estas poblaciones. Más del 70% de todos los municipios indígenas reportan a más del 80% de su población con ingresos bajo la línea de pobreza y en más de tres quintas partes de los municipios se calculan porcentajes de población en pobreza extrema superiores al 60%. En todos los casos, las cifras de pobreza estimadas para estos municipios resultan superiores a las de aquellos con población indígena dispersa o sin población indígena.

Si bien estos resultados no pueden ser vinculados directamente con aquellos individuos identificados mediante alguna de las definiciones de "ser indígena", sí permiten observar el contexto general donde se desenvuelven las mayores proporciones de concentración poblacional indígena. Dado que los individuos son, al menos parcialmente, consecuencia de su entorno, el acceso a oportunidades, servicios, mercados y otros elementos resulta un factor crucial para la obtención de mejoras en las condiciones de vida. Si los municipios indígenas son aquellos donde se concentra la pobreza, las oportunidades para sus residentes de superarla y acceder a una mejor calidad de vida, se ven drásticamente reducidas.

Mapa 2. Análisis a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con base en los tabulados de pobreza a nivel municipal 2015 publicadas por CONEVAL, (2017) y las bases de los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015 de la CDI, (2017).

Regiones indígenas

La identificación de los territorios indígenas es una tarea compleja, debido a la extensa e intrincada gama de elementos que interactúan en su definición. Por ejemplo, se tienen procesos de mestizaje, de aculturación y enculturación, de ajuste a sistemas productivos y económicos, migración y la misma dinámica demográfica. Partiendo de esa realidad y mediante la incorporación de criterios étnicos, lingüísticos, de adscripción y de organización social, se ha generado una tipología oficial de las regiones indígenas (CDI-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006).

Es importante aclarar que estas regiones incorporan un área mayor que aquella contenida en los municipios indígenas. Puesto

que las concentraciones absolutas de población indígena son de importancia para este estudio, se agregan unidades que a pesar de reportar menos del 40% de su población en hogares indígenas, suman una cifra considerable. Existe una amplia variabilidad en el porcentaje y el número de personas indígenas en los distintos municipios de las regiones. A su vez, no fueron considerados otros que, aunque reportaron población indígena, no eran agrupables con el resto dados los criterios empleados. Por último, las regiones deben presentar contigüidad en los municipios que la conforman y no necesariamente contienen a un solo grupo etno-lingüístico.

La labor desarrollada por la CDI da como resultado un listado de 25 regiones donde se puede observar cómo se concentra la población

indígena a nivel nacional. Es necesario considerar que, al momento de utilizar esta información, las regiones fueron generadas a partir de los datos de localidades, sin necesariamente interponer barreras administrativas en la delimitación. Como resultado, ciertos límites cruzan municipios o no corresponden en su totalidad con las demarcaciones políticas. Para poder obtener resultados, se consideraron los municipios cuyo centroide está dentro de cada región. De esta manera, se emplean los tabulados disponibles para caracterizar las regiones.

Al igual que con el apartado de municipios indígenas, no se puede localizar de forma directa a la población indígena. Esto significa que los resultados refieren a las características del territorio sin distinguir si las personas son indígenas o no.

La mitad de los municipios que componen las regiones indígenas reportan un 70% o más de su población en hogares indígenas, mientras que uno de cada cinco presenta porcentajes de entre el 40% y el 70%. El resto se reparte entre municipios con otras características de proporción de su población indígena.

Respecto a la pobreza, un tercio de las regiones reporta porcentajes de población en esa situación superiores al 80% en 2015. Estas se encuentran en Chiapas y Oaxaca: norte de Chiapas, Selva Lacandona, frontera sur, altos de Chiapas, Chimalapas, Mixe y Sierra de Juárez. En general, 13 regiones mejoraron en sus resultados durante el lustro de 2010 a 2015. El conjunto de todas las regiones indígenas tiene un promedio de población en pobreza de 70.5% para 2015, en contraste con el 40.2% de todos los municipios no contenidos dentro de estas regiones.

Al hablar de pobreza extrema en 2015, todas las regiones mostraron mejorías en el periodo, con la excepción de Huicot o Gran Nayar, que reporta el mayor porcentaje de población en esta situación, con 53.1%. Esta región se encuentra repartida parcialmente en las entidades de Jalisco, Durango, Sinaloa y Nayarit. Las regiones de Chiapas y Oaxaca

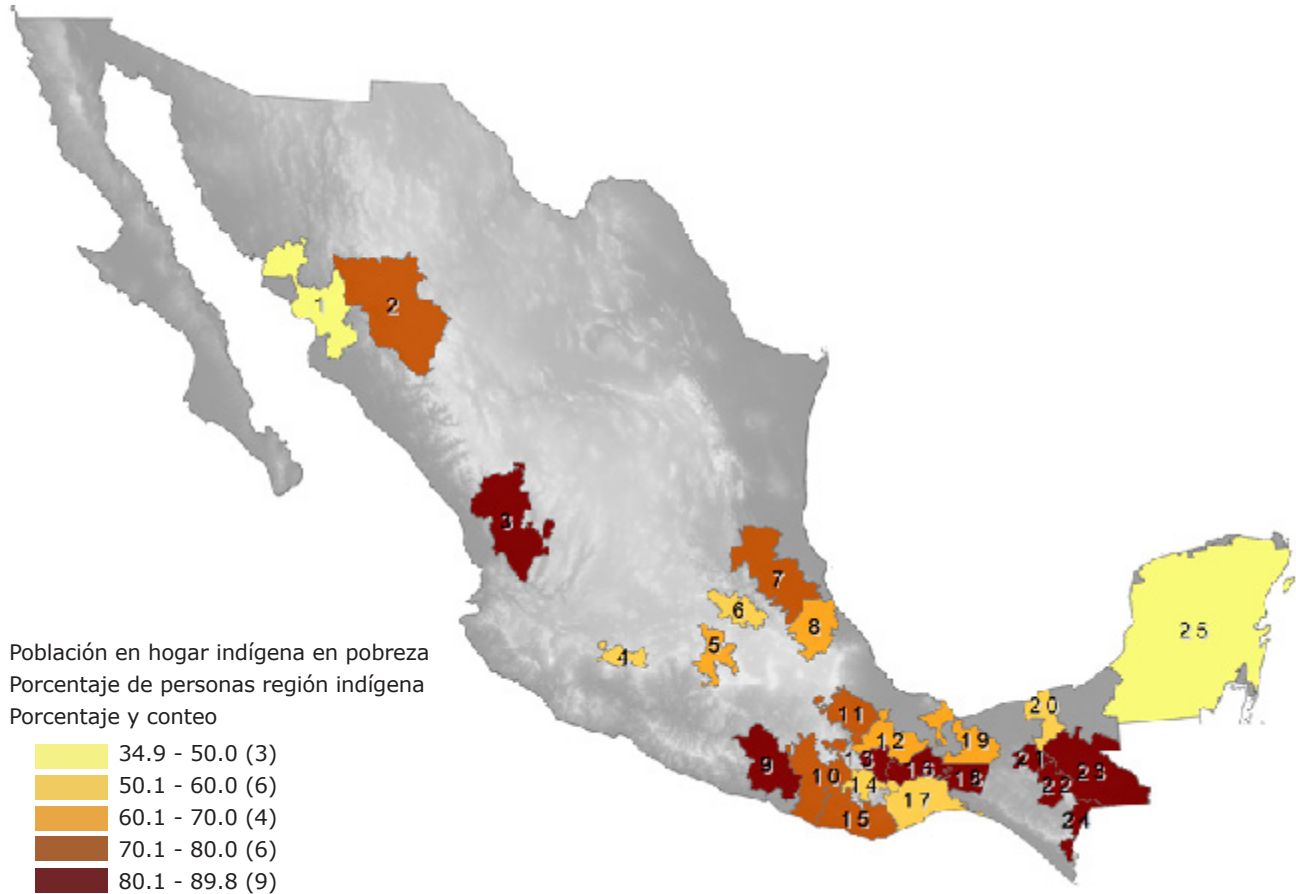
presentan nuevamente altos índices, además que 10 de las 25 unidades presentan un tercio o más de su población en pobreza extrema. El conjunto de municipios fuera de las regiones indígenas presenta un promedio de 5.4% de su población en pobreza extrema. Esta cifra es de 26.6% para los municipios que componen las regiones indígenas.

En dos tercios de las regiones, alrededor de 70% de la población reporta un ingreso inferior a la línea de pobreza durante 2015. También, en 10 de las 25 regiones más de la mitad de la población tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema. En contraste, el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza y de pobreza extrema de los municipios fuera de regiones indígenas es de 48.7% y 15.4%, respectivamente. Para los municipios que componen las regiones indígenas, las cifras se colocan en 73.4% y 41.9%. Es decir que, en los municipios de las regiones indígenas se tiene, en promedio, casi el triple de población con un ingreso insuficiente para adquirir una canasta alimentaria respecto al resto del país.

La única región que presenta mejores resultados que el conjunto de municipios no incluidos en las regiones indígenas, es la Mayo-Yaqui, localizada en las entidades de Sonora y Sinaloa. El sureste del país tiene las cifras más elevadas en todos los indicadores y comprende Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En el caso de la Península de Yucatán, en la región Maya, se tiene la mayor extensión y número de integrantes indígenas. Esta región se coloca en el segundo mejor lugar para ambos periodos, lo cual, gracias a su gran peso proporcional, beneficia el dato promedio del conjunto de todas las regiones⁷.

7 i) Mayo-Yaqui; ii) Tarahumara; iii) Huicot o Gran Nayar; iv) Purépecha; v) Huasteca; vi) Sierra Norte de Puebla y Totonacapan; vii) Otomí de Hidalgo y Querétaro; viii) Mazahua-Otomí; ix) Montaña de Guerrero; x) Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolica; xi) Chinanteca; xii) Mixe; xiii) Mixteca; xiv) Costa y Sierra Sur de Oaxaca; xv) Valles Centrales; xvi) Sierra de Juárez; xvii) Istmo; xviii) Chimalapas; xix) Tuxtlas, Popoluca-Náhuatl de Veracruz; xx) Chontal de Tabasco; xxi) Norte de Chiapas; xxii) Los Altos de Chiapas; xxiii) Selva Lacandona; xxiv) Frontera Sur; xxv) Maya.

Mapa 3. Análisis a nivel región indígena



Fuente: Elaboración propia con base en los tabulados de pobreza a nivel municipal 2015 publicadas por CONEVAL, (2017) y el shapefile del catálogo de regiones indígenas de la CDI (disponible bajo petición).

Por último, es importante subrayar que, con excepción de las regiones de Huicot o Gran Nayar; Purépecha y Chontal de Tabasco, el resto coincide con la desagregación realizada a nivel entidad por el análisis individual. Se considera por tanto que la caracterización inicial, si bien es perfectible, puede ser útil para la evaluación de los avances obtenidos mediante la aplicación de políticas públicas dirigidas a estos grupos.

Conclusiones

El concepto de indígena no es fijo ni absoluto. Su definición tiene implicaciones en la forma de medir esta población y las acciones y políticas públicas resultantes.

Para la población indígena es una práctica cotidiana enfrentarse con barreras para relacionarse con el resto de la sociedad. Tales obstáculos se encuentran relacionados con condiciones de precariedad y vulnerabilidad. La población indígena, en todas las definiciones, muestra mayores carencias que las no indígenas.

La falta de estadísticas específicamente diseñadas para captar esta población dificulta la obtención de cifras confiables para este grupo de personas. Tampoco será posible generar diagnósticos sobre los avances que puedan, o no, conseguir en términos socioeconómicos. La implicación es severa, pues se sabe que existe este grupo, y que lo componen aquellos más vulnerables socialmente, pero quedan invisibilizados en las cifras.

En este escrito se hace patente la problemática de las distintas desagregaciones de los datos. Incluso, con los mapas, puntos que no aparecen a nivel entidades, aparecen al enfocarse en municipios o regiones. Con poblaciones correspondientes a minorías, se requiere ir a los niveles más detallados posibles. En ese sentido, se tiene una valiosa oportunidad para repensar y recalibrar los instrumentos estadísticos con base en el Censo 2020.

Buena parte de la población indígena habita en el sureste de la República. Esta zona presenta las tasas más altas de pobreza en toda su población, y específicamente en los que integran a los pueblos originarios. El análisis regional muestra que, si bien la pobreza se concentra en el sureste, también se identifican regiones dispersas con altos niveles de población con carencias en el centro y noreste. Esto implica que las condiciones de pobreza son particularmente acuciantes en la población indígena, en cualquier lugar donde se encuentren. Por ello son requeridas acciones y políticas enfocadas en mejorar sus condiciones, al tiempo que se reconocen sus derechos y se avanza en que puedan tener pleno disfrute de ellos.

A pesar de que existen concentraciones visibles de población indígena en zonas identificables del país, es posible que el combate de las desigualdades y carencias que enfrentan los integrantes de estos pueblos sea más fructífero mediante un enfoque no focalizado, sino de derechos. Es por ello, indispensable la necesidad de avanzar en los temas de derechos políticos, económicos y culturales del más de medio centenar de pueblos indígenas, repartidos en todo el territorio nacional.



Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Por qué fracasan los países*. México D.F.: Editorial Crítica.
- Caso, A. (1996). Definición del indio y de lo indio. *América Indígena*. VIII (5). En A. Caso (Ed.) *Homenaje a Alfonso Caso: Obras escogidas*. (pp. 331-338). México: Patronato para el Fomento de Actividades Culturales y de Asistencia Social a las Comunidades Indígenas.
- CDI. (2017). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015*. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>.
- CDI-PNUD. (2006). *Regiones Indígenas de México*. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf
- CEPAL-UNICEF. (2011). *Contar con todos: caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda. Módulo 3. ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes? El difícil arte de contar*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1446-contar-todos-caja-herramientas-la-inclusion-pueblos-indigenas-afrodescendientes>
- CONEVAL. (2014a). *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf
- CONEVAL. (2014b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- CONEVAL. (2017). *Anexo estadístico de Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx
- CONEVAL. (2019a). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2010 y 2012*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>
- CONEVAL. (2019b). *Programas de cálculo de bases de datos 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_08_10_12_14_16_18.aspx
- CPEUM. (1917). *Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917*. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf
- CPEUM. (1992). *Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992*. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf
- CPEUM. (2001). *Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001*. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf

- COPRED. (2012). *Prevalece discriminación contra personas de pueblos originarios: COPRED*. Disponible en <https://www.copred.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/prevalece-discriminacion-contra-personas-de-pueblos-originaarios-copred>
- Gasca Zamora, J. (2009). *Geografía regional: La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. UNAM-Instituto de Geografía. Disponible en <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/book/46>
- Giménez Montiel, G. (2002). Paradigmas de la identidad. En A. Chihu Amparán, *Sociología de la identidad*. México, UAM-Iztapalapa: Porrúa.
- INEGI. (2014). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2014*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/mcs/2014/default.html#Tabulados>
- INEGI. (2016). *Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2016/>
- INEGI. (2018). *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2018/default.html>
- INPI. (2019). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>
- Knight, G. P., Vargas, D., Losoya, S. H., Cota, S., Chassin, L., & Lee, J. M. (2009). Acculturation and Enculturation Trajectories Among Mexican-American Adolescent Offenders. *Journal of Research on Adolescence*, 19(4), 625–653. <https://doi.org/10.1111/j.1532-7795.2009.00614.x>
- Losoya, S. H., Knight, G. P., Chassin, L., Little, M., Vargas-Chanes, D., Mauricio, A., & Piquero, A. (2008). Trajectories of Acculturation and Enculturation in Relation to Heavy Episodic Drinking and Marijuana Use in a Sample of Mexican American Serious Juvenile Offenders. *Journal of drug issues*, 38(1), 171–198.
- Nieto Castillo, M. (2016). Identidad y autoadscripción. Una aproximación conceptual. *Ciencia Jurídica*, 5(9), 53–64. <https://doi.org/10.15174/cj.v5i1.177>
- OIT. (1989). *Convenio (no. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- Puyana, A. (2018). *Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos*. CEPAL, 125, 47–70. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43991-desigualdad-horizontal-discriminacion-etnica-cuatro-paises-latinoamericanos>
- Ramírez Velázquez, B. R., & López Levi, L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. UNAM-Instituto de Geografía: UAM, Xochimilco. Disponible en <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/71687>

Sobre regionalizaciones y la política de desarrollo



La política pública dirigida a territorios específicos con la intención de mejorar sus prospectos de desarrollo es un fenómeno global; sin embargo, paradójicamente, son raras las ocasiones en las cuales la delimitación empírica de estas regiones atiende al papel que juegan los procesos de integración regional en el desarrollo de las comunidades: el origen y destino de flujos de capital, personas, bienes y servicios. Procesos que de manera natural desbordan las unidades político-administrativas.

Derivado de los aportes de un amplio número de autores al conocimiento regional del país, de entre las que debemos resaltar el libro *La división económica regional de México*, del profesor Ángel Bassols Batalla (1967), que junto con otras publicaciones de ese tiempo (Barkin, 1972; Bataillon, 1967; Unikel, Ruiz & Garza, 1976) abrieron camino a una nueva manera de analizar el desarrollo,¹ desde finales de la década de los años setenta el Estado mexicano ha llevado a cabo ejercicios estadísticos de estratificación territorial como apoyo explícito a las tareas de

planeación del desarrollo. No obstante, desde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) hasta la definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)²—pasando por los Cuadernos de Información para la Planeación de los Estados, los Niveles de Bienestar en México y las Regiones Socioeconómicas de México del Instituto Nacional de Geografía y Estadística ([INEGI], 2004)³—, ninguno de estos esfuerzos por informar la priorización del financiamiento y la instrumentación de programas públicos, particularmente en el ámbito rural, ha considerado los procesos locales de integración regional⁴.

En línea con la investigación en el área de desarrollo urbano en nuestro país —iniciada en 1966 con un estudio integral del proceso de urbanización en México, coordinado por el ingeniero Luis Unikel— varios estudios, que enfatizan las grandes transformaciones que ha observado el medio rural mexicano, han

Autor principal: Curtis Huffman Espinosa

Agradezco muy especialmente los comentarios del Dr. Fernando Cortés, cuyas observaciones y sugerencias mejoraron sensiblemente este capítulo. También agradecemos profundamente las atenciones de la Dra. Rosa María Rubalcava, su amable disposición a discutir sobre temas de desarrollo inspiró esta modesta contribución. También reconozco la experiencia compartida por el Mtro. Juan Carlos Ordaz Ocampo, cuyo trabajo dedicado a la Unidad de Microrregiones es un crédito al servicio público mexicano. Por último, pero no por ello menos importante, agradezco el tiempo y disposición para intercambiar ideas y bibliografía de los colegas investigadores Enrique Provencio y Cassio Luiselli.

¹ Véase el trabajo de Delgadillo y Torres (2011), para una exposición de los aportes de instituciones y la obra particular de personas que han aportado al conocimiento regional del país.

² De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se consideran Zonas de Atención Prioritaria: las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra, por ejemplo, índices de pobreza, marginación, o carencias sociales indicativas de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social (2018).

³ Los resultados se consultan por medio de una aplicación que lleva el mismo nombre y que está disponible en « <http://sc.inegi.gob.mx/niveles/index.jsp> ».

⁴ Típicamente, estos ejercicios de zonificación se valen de métodos de estratificación óptima (análisis de conglomerados) para clasificar divisiones del territorio (estados, municipios, localidades), pero esta clasificación se lleva a cabo de acuerdo exclusivamente con indicadores seleccionados de marginación y pobreza que no apelan al territorio más allá de la circunscripción administrativa en la que se originaron los datos que alimentan a los algoritmos. Véanse, por ejemplo, los Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria propuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ([CONEVAL], 2019).

llamado a reconocer la creciente complejidad y diversificación de las actividades de lo que se conoce como una «nueva ruralidad» (Appendini, 2008).

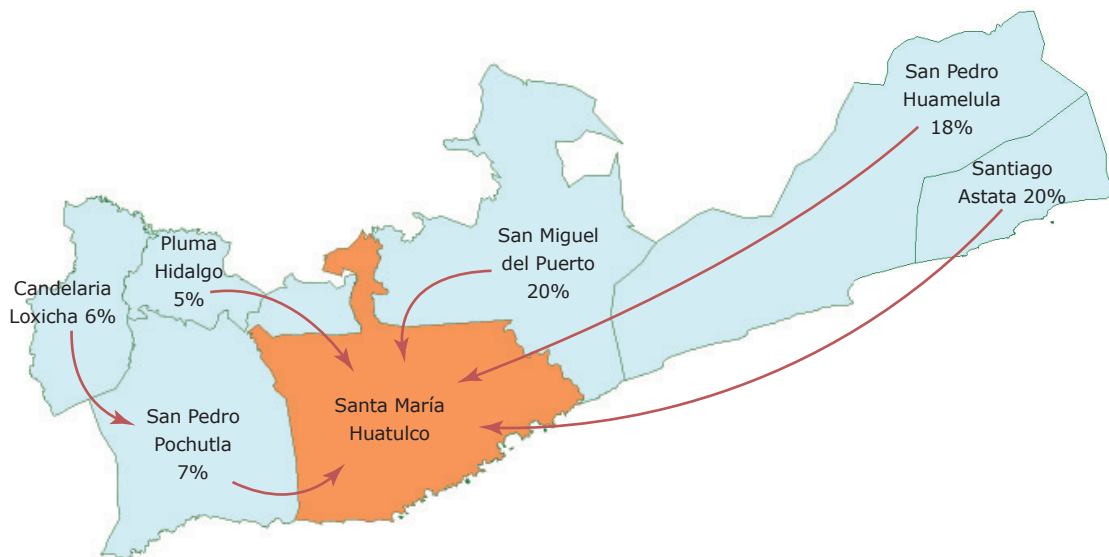
Estas investigaciones, que dan cuenta de una transformación rural en curso, hacen referencia a procesos de cambio en el cual las sociedades rurales diversifican sus economías y reducen su dependencia de la agricultura, con cada vez mayores interacciones e interdependencias con las zonas urbanas (Berdegué, Ospina, Favareto, Aguirre, Chiriboga, Escobal, Fernández, Gómez, Modrego, Ramírez, Munk, Schejtman & Trivelli, 2011; Luiselli, Provencio & Pamplona, 2016; Sobrino, 2016; Soloaga, Uribe & Vargas, 2015; Soloaga & Yúnez, 2013).

El reconocimiento de esta creciente heterogeneidad en el ámbito rural, en donde se enfatiza el sentido funcional del territorio (Unikel et al., 1976), ha destacado la necesidad de contar con estrategias explícitas que exploten el papel que pueden ejercer las ciudades pequeñas como catalizadoras del desarrollo regional; esto es, políticas públicas de enfoque territorial orientadas al fomento productivo de cadenas locales (también llamadas circuitos cortos) y al equipamiento de territorios (Sobrino, 2016).

A la luz del conocimiento regional acumulado en el país, aportado por un amplio número de científicos sociales desde inicios de la segunda mitad del siglo XX, queda poca duda de que una regionalización útil para la gestión pública del desarrollo debe pensarse teniendo en cuenta las interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas (Berdegué et al., 2011), y no solo la distribución de las personas en condición de pobreza en las distintas circunscripciones administrativas del territorio nacional.

A continuación, se ilustra este punto considerando la movilidad geográfica de la población entre siete municipios del estado de Oaxaca: Candelaria Loxicha, Pluma Hidalgo, San Miguel del Puerto, San Pedro Huamelula, San Pedro Pochutla, Santa María Huatulco y Santiago Astata. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI), San Pedro Pochutla atrae cotidianamente a 6% de la población ocupada de Candelaria Loxicha y Santa María Huatulco, a su vez, atrae 7% de la población ocupada de San Pedro Pochutla, 5% de la de Pluma Hidalgo, 20% de la de San Miguel del Puerto, 18% de la de San Pedro Huamelula y 20% de la de Santiago Astata. El mapa 1 muestra la dirección de estos flujos laborales en este segmento de la franja costera oaxaqueña.

Mapa 1. Territorio funcional de Huatulco



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, (2015).

De estos siete municipios, solo Santa María Huatulco y Santiago Astata no son incluidos entre las ZAP para 2018 —Santiago Astata por el estrecho margen del error estadístico—. Sin duda alguna, existen diferencias notables en los niveles de pobreza exhibidos por estos municipios, esto se refleja en los diferentes ejercicios de estratificación llevados a cabo por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el CONEVAL y el INEGI (cuadro 1).

De acuerdo con la medición oficial de la pobreza municipal 2015 (CONEVAL, 2017), 78% de los habitantes de San Miguel del Puerto viven en condición de pobreza, y 33% en pobreza extrema. En contraste con los habitantes de Santa María Huatulco, donde solo el 7% vive en pobreza extrema. El principal núcleo urbano de este último municipio es la agencia municipal de Santa Cruz Huatulco, también conocido como “La Crucecita” (código 291 en el catálogo del Sistema Urbano Nacional), nombre tomado de la colonia centro de esta población y que forma parte del desarrollo turístico Bahías de Huatulco.

Si bien es cierto que el nivel de pobreza municipal de Santa María Huatulco es considerablemente menor en contraste con el de los otros municipios de la región, dados los flujos diarios de trabajadores entre estos municipios, es difícil concebir una estrategia

de desarrollo o plan de inversión que busque mejorar las condiciones de vida de los municipios considerados ZAP (Candelaria Loxicha, Pluma Hidalgo, San Miguel del Puerto, San Pedro Huamelula y San Pedro Pochutla) al margen de sus vínculos laborales con el desarrollo turístico del municipio vecino. En estas condiciones las estrategias de desarrollo regional necesitan contemplar no solo la movilidad circular generada por las fuentes de empleo y la integración comercial, sino también por la educación, salud y los servicios que en general proveen las ciudades de tamaño mediano a las localidades vecinas (su *hinterland*).

Respecto a la importancia de estos ejercicios de estratificación como herramienta para el diseño y planeación de acciones en el marco de la política de desarrollo, Cortés y Vargas (2017) enlistan una larga serie de programas sociales que emplearon el Índice de Marginación de CONAPO, ya sea para identificar a la población a ser cubierta por los programas o como uno de los ingredientes que forman parte de las fórmulas para priorizar el financiamiento y la distribución geográfica de los recursos. De acuerdo con sus cálculos, el índice de CONAPO tuvo una participación de 14.3% del presupuesto aprobado y de 13% del ejercicio en 2013 (98.6% del presupuesto ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social). A lo cual

Cuadro 1. Indicadores de pobreza del territorio funcional de Huatulco

Municipio	Pobreza (%)		Pobreza extrema (%)		Marginación CONAPO	Rezago social	Tres o más carencias sociales		Reg. Soc. INEGI
	2010	2015	2010	2015	2015	2015	2010	2015	2000
Candelaria Loxicha	89.7	87.8	62.0	52.8	Muy alto	Muy alto	85.4	77.1	1
Pluma Hidalgo	84.6	78.9	44.3	30.5	Muy alto	Alto	74.0	62.6	1
San Miguel del Puerto	82.9	78.0	42.8	32.5	Alto	Alto	75.7	59.1	1
San Pedro Huamelula	66.8	60.1	23.3	12.4	Alto	Medio	49.3	52.4	2
San Pedro Pochutla	57.3	63.3	17.0	14.1	Alto	Alto	55.5	48.2	3
Santa María Huatulco	54.5	49.2	15.7	7.1	Bajo	Bajo	43.8	30.6	5
Santiago Astata	61.3	64.6	18.2	19.8	Medio	Medio	47.3	50.0	3

Nota: En el sistema de consulta Regiones Socioeconómicas de México, el INEGI estratifica en orden ascendente la ventaja relativa.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, (2017); CONAPO, (2016) e INEGI, (2004).

habría que agregar el papel que este ejercicio de estratificación juega a través de la declaratoria de ZAP.

Resulta innegable que la promoción del desarrollo requiere de conocimiento sobre las particularidades de las distintas circunscripciones del territorio nacional, así como se debe de priorizar la inversión en las regiones más rezagadas del país, pero la determinación (estratificación estadística) de cuáles regiones han de priorizarse no puede sistemáticamente no considerar la escala a la que toman lugar los procesos de integración regional. Proyectar de manera eficiente y transparente la inversión pública y políticas de desarrollo con miras a promover estos procesos, no puede ceñirse a la escala estándar (típicamente el municipio) de los ejercicios de estratificación actuales. En nuestro ejemplo anterior, a pesar de que Santa María Huatulco no es uno de los municipios más pobres del país bajo ninguno de los estándares oficiales, sí forma parte del territorio funcional de un conjunto importante de este tipo de municipios, y no considerarlo entre las zonas prioritarias de la política de fomento productivo y equipamiento de territorios⁵ puede constituir un obstáculo serio para potenciar la funcionalidad del entorno.

A casi medio siglo de los primeros peldaños del conocimiento regional del país, resulta repetitivo afirmar la importancia de considerar la movilidad geográfica de la población en la gestión del desarrollo; sin embargo, no es totalmente claro cómo avanzar en la aplicación de técnicas estructuradas y replicables que permitan dar un peso programático en la política de desarrollo a la interdependencia espacial de la actividad económica⁶.

Lo que sí es claro es que la determinación de regiones elegibles para cierto tipo de inversión

5 Véase el caso de algunos de los programas del apéndice *Programas Sociales* en Cortés y Vargas, (2017).

6 Aun cuando hay un alto grado de subjetividad en los criterios usados por los métodos estadísticos de regionalización, la aplicación de técnicas estructuradas y replicables pueden reducir la crítica y resistencias que recibe la definición de zonas analíticas cuando estas se usan para priorizar la programación, financiamiento e instrumentación de programas.

pública —con pretensiones de maximizar el bienestar de la población que habita en estos territorios— debe configurarse en un ejercicio de flexibilidad estadística, con capacidad de adaptarse a las particularidades de cada tipo intervención, y a escalas que contemplen las necesidades específicas de la planeación. Es así como las zonificaciones que sirven bien de apoyo a la focalización de programas y políticas sociales orientadas a los hogares resultarán inapropiadas en su escala para intervenciones encaminadas a refuncionalizar regiones desde una perspectiva social y de atención a las desigualdades económicas y territoriales.

La escala municipal de estratificación, por ejemplo, aun cuando se ha probado como un instrumento indispensable en la focalización de programas como PROSPERA en zonas rurales, ve limitada su utilidad en el caso de políticas orientadas a la integración de cadenas de valor de orden local o regional. Estas estrategias —que buscan acercar a los agricultores al consumidor, en las que los pequeños productores capturan un mayor valor de su producción y ahorran en segmentos de la cadena como transporte y embalaje (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014; Sobrino, 2016)— precisan de la inclusión de pequeñas ciudades a manera de nodos en redes que típicamente atraviesan varios municipios ubicados en diferentes estratos de marginación, desbordando así, por ejemplo, las ZAP Rurales.

De manera análoga, la estratificación a escala de localidad y Área Geoestadística Básica (AGEB) puede representar un problema cuando la intervención planeada solo puede atravesar unidades geográficas ubicadas en diferentes estratos. Es importante notar que este problema de escala relevante en la zonificación no es solo de agregación hacia arriba, también puede ocurrir que la escala requerida para orientar de mejor manera los recursos de una intervención es más pequeña de aquella con la que se cuenta, esto agrega la disponibilidad de datos a la lista de dificultades de estimación empírica de regiones.

En este sentido, constituye un despropósito utilizar una regionalización uniforme para

priorizar todo tipo de intervenciones en el marco de la política de desarrollo. No hay una "talla única" en la definición de Regiones de Atención Prioritarias útil a todo programa o política. No solo la escala y naturaleza de la intervención son relevantes, otras veces la estructura de poderes locales, desigualdad, violencia, accesibilidad geográfica y disponibilidad de un piso mínimo de servicios, salud, educación, trabajo, equipamiento urbano pueden presentarse como condiciones necesarias para algunas intervenciones y una regionalización relevante debe tenerlas en cuenta.

Es necesario explorar nuevas avenidas para la estimación de Regiones Programa a la medida, reformulando en cada caso, y de acuerdo con las necesidades programáticas, el problema de agregar áreas geográficas en un predeterminado número de regiones (las áreas al interior de cada región deben estar geográficamente conectadas) optimizando un criterio particular de agregación, que para el caso de la priorización de la política de desarrollo pueden ser criterios socioeconómicos de pobreza, marginación y rezago social, donde cada uno de ellos puede entrañar un conjunto distinto de variables. Algo que diferentes algoritmos estadísticos pueden acomodar, en la mayoría de los casos, adaptándose a una gran variedad de criterios de agregación⁷.

Conclusiones

La conclusión más importante es que la naturaleza de las intervenciones planeadas, antes que las circunscripciones administrativas de la estructura de gobierno, es la que debe dictar las características deseables de una técnica estadística a utilizar en la definición de

⁷ En términos de metodología estadística, en los últimos cuarenta años se han desarrollado diferentes modelos para resolver el problema de regiones homogéneas (Duque, Ramos & Suriñach, 2007). El dramático incremento en la disponibilidad de datos espaciales altamente desagregados, tanto como los nuevos recursos computacionales, abren oportunidades para que los estudiosos del tema examinen y propongan nuevas formas de agregación espacial que sirvan como guía para priorizar los esfuerzos nacionales de desarrollo.

áreas de atención prioritaria. Cada técnica tiene características que pueden ser deseables para algunas aplicaciones, pero no para otras.

El interés por delimitar Regiones Programa es buscar cierta coherencia entre el área a considerar y la estructura institucional, programática o financiera. Para alcanzar estos objetivos la escala es fundamental. Para alcanzar una cierta eficiencia en la implementación de programas (planes, proyectos, estrategias) en los cuales la unidad objetivo es el hogar, la definición actual de las ZAP, a escala municipal en el ámbito rural y AGEB en el urbano, cumple bien como apoyo a la focalización del ejercicio del erario orientando los recursos públicos a los lugares donde más se necesitan. Sin embargo, las estrategias de gobernabilidad y gestión del desarrollo precisan de otro tipo de estratificación regional que contemple la escala en la que intervienen factores multicausales como el territorio, la economía, la cohesión social, la gestión organizacional, la cultura, la descentralización, la desconcentración y la interdependencia: el contexto en el cual se han planteado recientemente los argumentos geográficos del desarrollo.

En último término, si en esta nota se puso de relieve la necesidad de nuevas formas de estimar regiones prioritarias, la parte del territorio que conforma la situación de amplios sectores de la población en condiciones inaceptables de marginación y pobreza, es con el fin de ayudar a la orientación de políticas de largo aliento que les abra opciones duraderas para superar sus múltiples desventajas (Rubalcava, 2002, 2010).

Quizá el reto actual más importante que enfrenta la implementación de políticas públicas, propiamente de desarrollo regional, es la coordinación de actores estatales y gubernamentales que, a diferentes niveles de la administración, pueden condicionar la efectividad de las acciones dirigidas al desarrollo de las regiones.

Las regiones de atención prioritaria difícilmente reconocen fronteras políticas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado lo difícil de echar a andar planes de coordinación

regional que abarcan más de una entidad federativa, programa u orden de gobierno (Huffman & Valdez, 2015; Ordaz Ocampo, 2012). Se concluye este capítulo con un exhorto a la participación coordinada de los gobiernos y diferentes dependencias del gobierno federal y sus instituciones encaminada a elevar la calidad de vida de la población.



Referencias

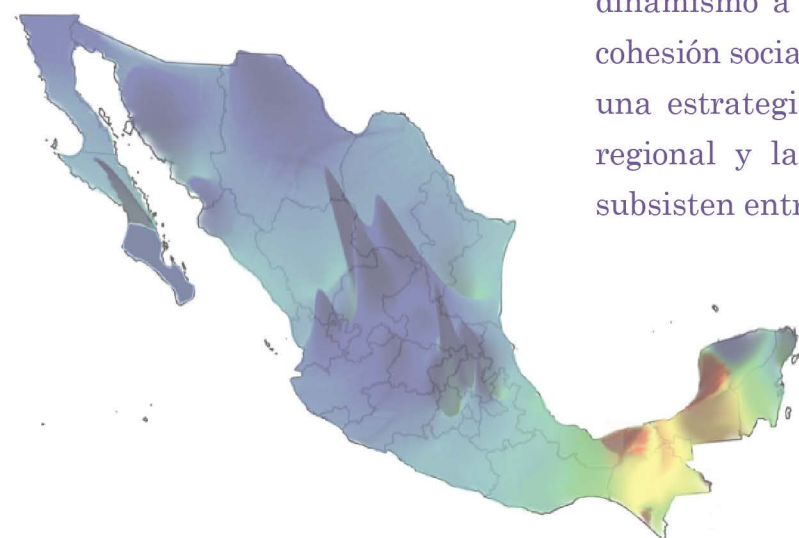
- Appendini, K. (2008). La transformación de la vida rural en tres ejidos del centro de México. En K. Appendini & G. Torres-Mazuera (Eds.), *¿Ruralidad sin agricultura? : Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*, (pp. 27-58). Mexico, D. F.: COLMEX.
- Barkin, D. (Ed.) (1972). *Los beneficiarios del desarrollo regional*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Bassols, Á. (1967). *La división económica regional de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bataillon, C. (1967). *Les régions géographiques au Mexique*. París: Universite de Paris, Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine.
- Berdegú, J., Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chiriboga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gómez, I., Modrego, F., Ramírez, E., Munk, H., Schejtman, A. & Trivelli, C. (2011). *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de trabajo 101. Santiago de Chile, Rimisp y Programas Dinámicas Territoriales.
- CEPAL. (2014). *Agricultura familiar y circuitos cortos: Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013*. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36832>
- Cortés, F. & Vargas, D. (2017). *Origen es destino: un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- CONAPO. (2016). *Índice de marginación por municipio 1990-2015*. Disponible en www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion
- CONEVAL. (2017). *Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx
- CONEVAL. (2019). *Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2019*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx>
- Delgadillo, J. & Torres, F. (2011). *Estudios regionales en México: aproximaciones a las obras y sus autores*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Duque, J. C., Ramos, R., & Suriñach, J. (2007). Supervised Regionalization Methods: A Survey. *International Regional Science Review*, 30(3), 195-220. <https://doi.org/10.1177%2F0160017607301605>
- Huffman, C. y Valdez, B. (2015). Heterogeneous Treatment Effects in Development Policy Evaluation: The Case of the Mexican Estrategia 100×100. *Investigación económica*, 74(294), 101-134.
- INEGI. (2004). *Regiones Socioeconómicas de México*. Disponible en http://sc.inegi.gob.mx/niveles/datosnbi/reg_soc_mexico.pdf.

- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. [Base de Datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- LGDS (2018). Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2018. México, Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Luiselli, C., Provencio, E. & Pamplona, F. (2016). Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad. En R. Cordera Campos & E. Provencio Durazo (Eds.), *Informe del Desarrollo en México 2015*. México, D.F.: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.
- Ordaz Ocampo, J. C. (2012). *La estrategia 100 x100 hacia la elaboración de un modelo de implementación de políticas públicas de atención integral*. México, D. F: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México. Disponible en http://201.168.129.101/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/1DV63TTCSVLKVDLYCTG494GM618E3J.pdf
- Rubalcava, R. M. (2002). Localidades y hogares en un mundo de propensiones. *Argumentos: estudios críticos de la sociedad* (42), 5-36.
- Rubalcava, R. M. (2010). Municipios y localidades: concreción territorial y las desigualdades sociales. En F. Cortés & O. de Oliveira (Eds.), *Desigualdad social* (pp. 309-336). México, D.F.: El Colegio de Mexico, A.C. Disponible en <https://2010.colmex.mx/16tomos/V.pdf>
- Sobrino, A. (2016). *Informe Preliminar de la Comisión sobre Ciudades Pequeñas. Serie Documentos de Trabajo N°214. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Santiago, Chile. Disponible en https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1484936000214InformePrelimnardelaComision.pdf
- Soloaga, I., Uribe, M. & Vargas, M. (2015). *Crecimiento y bienestar. Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales*. Serie Documentos de Trabajo N°220. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago, Chile: Rimisp. Disponible en https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1486406697220Crecimientoybienestar.pdf
- Soloaga, I. & Yúnez, A. (2013). *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010*. Documento de Trabajo N°25. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago, Chile: Rimisp. Disponible en http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1398371715Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf
- Unikel, L., Ruiz, C. & Garza, G. (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

La perspectiva regional de la colección
Informe del Desarrollo en México,
editado por el Programa Universitario
de Estudios del Desarrollo de la
UNAM, publicado en medio electrónico
internet, formato digital pdf el 9
de noviembre de 2020, tamaño del
archivo 6.8 Mb. La formación y diseño
de portada estuvo a cargo de Nayatzin
Garrido Franco. Imagen de portada:
Eva García Rivera, Camilo Alberto
Caudillo Cos y Yael Quijada Pioquinto.
La edición estuvo al cuidado de
Vanessa Jannett Granados Casas

En esta sexta entrega de la colección digital, iniciada en 2016, Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, aborda una de las vertientes clave de la situación y las tendencias del México contemporáneo: las diferencias y brechas regionales y estatales. México es un país diverso y sumamente desigual, lo que marca sus estructuras sociales y territoriales.

Las realidades regionales están en constante cambio, pero también siguen reproduciéndose e incluso profundizándose algunas de las desigualdades y asimetrías que definen la polarización socioterritorial mexicana. Los mayores esfuerzos a favor del desarrollo de los estados con más rezagos contribuirían no solo al beneficio de su población, sino al del país entero y al de toda la sociedad mexicana, pues impulsarían un mayor dinamismo a escala nacional, y además propiciarían la cohesión social. Sigue presente la necesidad de conformar una estrategia que ponga en el centro la convergencia regional y la reducción de las ominosas brechas que subsisten entre los estados de la República.



ISBN: 978-607-30-3705-1

