

# Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal

**Juan José Palacios\***

*El propósito principal del artículo es indagar en qué medida la distribución territorial de la inversión pública federal en México tuvo modificaciones importantes en las administraciones de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982). Para esto se analiza la inversión pública federal por sectores principales a nivel de entidades federativas para ambos sexenios en relación con las dos administraciones anteriores (1964-1970 y 1958-1964), concluyéndose que los objetivos de política explícita de reducir desigualdades regionales y promover la descentralización industrial de las primeras no fueron correspondidas con una modificación significativa de la distribución geográfica de la inversión pública.*

## **Introducción**

México constituye un caso típico de desarrollo regional desigual. El nivel de ingreso y la calidad de las condiciones de vida de la población presentan profundas diferencias entre las distintas partes del territorio nacional. Históricamente, las principales manifestaciones de avance económico y social han tenido lugar en unas cuantas áreas, principalmente en los estados de la frontera norte y, sobre todo, en la ciudad de México y su región inmediata.

Esta circunstancia ha sido motivo de preocupación gubernamental desde los albores de la época independiente, preocupación que se ha traducido en una larga serie de iniciativas públicas encaminadas a promover el desarrollo de las distintas regiones del país fuera del valle de México. Estas iniciativas, sin embargo, consistieron —hasta mediados del presente siglo— en acciones aisladas que respondían más bien a las prioridades de la política económica de cada gobierno, o bien a políticas con un enfoque parcial cuya máxima expresión fue la de desarrollo regional por cuencas hidrológicas puesta en marcha a fines de los años cuarenta y continuada vigorosamente durante las siguientes dos décadas.

A principios de los años setenta se puso en práctica la primera política regional de alcance nacional durante el gobierno del presidente Echeverría, la cual fue continuada y formalizada en el siguiente sexenio. La acción conjunta de las dos administraciones federales de este periodo (1970-

\*Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Universidad de Guadalajara.

1982) constituye el primer esfuerzo formal para promover la descentralización y el desarrollo regional en México.<sup>1</sup>

El objetivo último de ambos gobiernos era efectuar una redistribución geográfica de las actividades económicas y el bienestar social tendiente a reducir las grandes disparidades de desarrollo que existían entre los estados del país. El propósito era revertir las tendencias a la concentración y reorientar el proceso de desarrollo hacia las regiones más atrasadas, lo cual implicaba fundamentalmente inducir la descentralización del valle de México hacia el resto del territorio nacional. Así, la administración de Echeverría se propuso "reorientar los esfuerzos relacionados con desarrollo comunitario, vivienda, salud pública y seguridad social hacia las áreas rurales y urbanas más atrasadas".<sup>2</sup>

Por su parte, el gobierno de López Portillo se comprometió a "reorientar el gasto público en un sentido tanto sectorial como regional de tal manera de lograr un crecimiento acelerado de sectores prioritarios, reducir las diferencias en el desarrollo regional, y asistir a grupos socialmente marginados". Más específicamente, ese régimen se propuso "asignar el gasto público...con una distribución regional equilibrada de tal forma de reducir la concentración económica en el área metropolitana del valle de México".<sup>3</sup>

Este esfuerzo fue llevado a cabo a través de una diversidad de medidas organizadas en torno a tres líneas básicas de acción: la promoción del desarrollo rural, la asistencia directa a las áreas más pobres y atrasadas, y la descentralización territorial de las actividades económicas.<sup>4</sup>

Entre los instrumentos de política utilizados por ambos gobiernos, uno de los más importantes y potencialmente más efectivos fue, sin duda, la asignación de la inversión pública federal, dado su impacto directo sobre las condiciones de vida de las comunidades en las que se le ubica, así como su capacidad para inducir el desarrollo de actividades productivas generadoras de ingreso.<sup>5</sup> Su importancia se deriva, asimismo, del hecho de que la promoción del desarrollo rural, la asistencia a áreas atrasadas y la descentralización de la industria dependían fundamentalmen-

<sup>1</sup> Véase Juan José Palacios (1986), "The state and regional redistribution: the contradictions of Mexican regional economic policy, 1970-1982", tesis doctoral, Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, cap. III, donde se documenta esta aseveración.

<sup>2</sup> Jorge E. Navarrete (1971), *México: la política económica del nuevo gobierno*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, p. 71.

<sup>3</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, p. 93.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Por inversión federal se entiende el gasto de capital realizado por el sector público, el cual comprende al gobierno federal, las empresas y organismos públicos sujetos a control presupuestal y otras entidades públicas.

te de la provisión de infraestructura social y económica en las regiones hacia donde se fuera a dirigir el esfuerzo de redistribución. Es decir, las medidas adoptadas implicaban inherentemente una reorientación geográfica del gasto público.

Dicha reorientación no sólo era un paso necesario para alcanzar los objetivos buscados, sino que incluso constituía un fin en sí misma, dada la inercia que mostraban los rígidos patrones regionales de gasto que habían prevalecido en sexenios anteriores.

Debido entre otras cosas a la ausencia de una política regional coordinada, la inversión pública federal se había concentrado en unos cuantos estados del país durante las últimas décadas, en particular en el Distrito Federal. Por lo tanto, podría esperarse que los patrones de asignación durante el periodo 1970-1982 hubieran mostrado diferencias significativas respecto de los observados en sexenios anteriores, en el sentido de una descentralización del gasto público de capital hacia las entidades menos desarrolladas.

El propósito de este trabajo es investigar en qué medida se produjeron esos cambios, dada la decisión con que oficialmente intentaron los gobiernos en cuestión efectuar una redistribución regional de los frutos del desarrollo alcanzado en México hasta entonces. Esto permitirá evaluar hasta qué punto cada régimen se esforzó por lograr ese objetivo y, de esa manera, descubrir la consistencia entre las intenciones formales de las políticas y las prácticas concretas de gobierno.

En una primera sección se analizará la evolución de los patrones de asignación del gasto público registrados antes de 1970, en particular durante los dos sexenios previos a los que se estudian. Posteriormente, se examinarán los observados durante el periodo 1971-1982 desde varios enfoques y en forma comparativa respecto de los revisados previamente. En la tercera sección se relacionará la distribución de la inversión pública con el nivel de desarrollo de los estados a fin de complementar —y hasta cierto punto, formalizar— los análisis anteriores. Después se discutirán brevemente algunas implicaciones teóricas y se formularán las conclusiones del estudio.

### **Patrones de asignación regional antes de 1970**

Antes de 1970 la asignación del gasto público de capital fue llevada a cabo básicamente de acuerdo con criterios definidos por estrategias sectoriales diseñadas para el país en su conjunto, dada la ausencia de una política regional formalmente establecida. Esto fue así no obstante los esfuerzos aislados que se hicieron en ese sentido a través de programas orientados hacia áreas específicas, de los cuales los más importantes fueron los de desarrollo regional por cuencas hidrológicas. Empero, en últi-

ma instancia, estos últimos programas estaban encaminados a apoyar la política de industrialización por sustitución de importaciones más que a fomentar el genuino desarrollo de las regiones donde operaron.<sup>6</sup>

Para apoyar lo anterior, conviene examinar en primer lugar la forma en que la inversión pública fue asignada por sectores durante las administraciones de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz, tomando como referencia los dos sexenios precedentes.

### Asignación sectorial

Considerando el periodo 1947-1970 en su conjunto, puede observarse en el cuadro I.1 un notable desplazamiento en la inversión en agricultura e infraestructura económica hacia industria y bienestar.<sup>7</sup>

CUADRO I.1

**México: inversión pública federal por sector, 1947-1970**  
(participaciones anuales promedio por periodo gubernamental)

Periodo	Total	Infraestructura				Admon. y defensa
		Industria	Social	Económica	Agricultura	
1947-1952	100.0	22.0	13.5	43.0	20.2	1.3
1953-1958	100.0	33.9	13.8	34.9	14.3	3.1
1959-1964	100.0	38.2	22.4	26.3	10.4	2.7
1965-1970	100.0	41.1	24.5	22.1	10.4	1.9

Fuente: Calculada con base en Nacional Financiera (1981), *La economía mexicana en cifras*, cuadro 6.24, pp. 321-324.

Las proporciones de inversión pública en Industria e Infraestructura Social mostraron en consecuencia un aumento sostenido en el periodo, llegando ambas virtualmente a duplicarse. Por el contrario, el gasto en infraestructura económica y agricultura mostró una disminución sosteni-

<sup>6</sup> Véase Palacios, *op. cit.*, cap. III; y David Barkin y Timothy King (1970), *Regional Economic Development: The River Basin Approach in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>7</sup> Las categorías de inversión por sectores en estos periodos incluyen: industria (petróleo y gas, electricidad, siderurgia, y otras industrias); infraestructura social (obras de servicio rurales y urbanas, salud, instalaciones educativas y de investigación, y vivienda); infraestructura económica (caminos, vías de ferrocarril, puentes, obras portuarias, aeropuertos, y telecomunicaciones); agricultura (obras hidráulicas, bodegas, rastro, y otras obras para agricultura, pesca y actividades forestales); administración y defensa se explican por sí mismas. A partir de 1960 agricultura incluyó inversiones en ganadería y desarrollo rural, mientras que en industria se reemplazó el encabezado de "gas" por el de "petroquímica". Véase Nacional Financiera (1981), *La economía mexicana en cifras*, cuadro 6.24 pp. 320-325.

da, bajando entre 1959 y 1970 a la mitad de los niveles alcanzados en los dos sexenios anteriores.

Lo anterior revela la determinación de los presidentes Alemán y Ruiz Cortines en promover la industrialización vía sustitución de importaciones mediante la provisión de la infraestructura necesaria para crear condiciones de rentabilidad en las inversiones privadas. La puesta en marcha de los programas de desarrollo por cuencas hidrológicas se refleja, a su vez, en la elevada proporción de inversión pública destinada a agricultura durante 1947-1952, especialmente si se considera que cuatro quintos de dicha inversión correspondieron a obras hidráulicas para irrigación.<sup>8</sup>

Es importante señalar, por otra parte, que el grueso del elevado gasto en el sector industrial referido antes fue canalizado a petróleo y electricidad, como lo muestra el cuadro I.2.

#### CUADRO I.2

#### México: distribución de la inversión pública federal en el sector industrial, 1947-1970 (participaciones anuales promedio por periodo gubernamental)

Periodo	Total	Petróleo y petroquímica	Electricidad	Siderurgia	Otras industrias
1947-1952	100.0	54.0	37.6	-	8.4
1953-1958	100.0	67.4	21.8	4.3	6.5
1959-1964	100.0	48.9	41.8	3.6	5.7
1965-1970	100.0	56.6	31.1	5.5	6.8

Fuente: Calculada con base en Nacional Financiera (1981) *op. cit.*, cuadro 6.24, pp. 321-324.

La abrumadora concentración de investigaciones públicas en la industria petrolera refleja la creciente prioridad otorgada a su desarrollo por los diferentes gobiernos después de su nacionalización en 1938 por el presidente Cárdenas. Por otra parte, la alta proporción asignada a electricidad en el periodo 1959-1964 muestra el compromiso del presidente López Mateos en la "mexicanización" de esa industria, lo cual logró en 1960.

#### Asignación regional

Dada la falta de una política regional comprehensiva a nivel nacional, el grueso de la inversión federal durante los años sesenta tendió a concen-

<sup>8</sup> Nacional Financiera (1981), *op. cit.*, cuadro 6.24.

trarse en unas cuantas entidades que así se vieron consistentemente favorecidas por los gobiernos de esa década. Esto se puede apreciar en el cuadro I.3 donde se presenta la distribución porcentual de la inversión pública por entidad durante los sexenios de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz.<sup>9</sup>

Como puede observarse, la mayor parte de la inversión en ambos periodos se localizó en tres entidades: el Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz. Conjuntamente, su participación anual promedio en 1959-1964 sumó 37%, incrementándose casi 44% en 1965-1970.

La elevada participación de Tamaulipas y Veracruz se explica por el hecho de que, como se vio en el apartado anterior, durante los periodos en cuestión se aumentó sustancialmente la proporción del gasto destinada al sector industrial, principalmente en petróleo y electricidad, y, como se sabe, estas entidades eran entonces las primeras productoras de petróleo. En cuanto al Distrito Federal, que por sí solo absorbió en ambos casos casi un cuarto del total, cabe señalar que tal concentración obedecía a que esta entidad mostró las mayores participaciones en infraestructura social y económica, y conjuntamente estos dos sectores dieron cuenta de cerca de la mitad del total de la formación de capital público en ambos periodos gubernamentales (véase cuadro I.1). Esto a su vez se explica por el hecho de que en el territorio del Distrito Federal se asentaba ya una muy alta proporción de actividades económicas y población las cuales demandaban cantidades crecientes de infraestructura social y económica.

En suma, lo que los resultados anteriores revelan es que la asignación de la inversión pública federal durante los años sesenta se caracterizó por una marcada concentración geográfica en unas cuantas entidades: el Distrito Federal —donde la mayor parte de la industrialización por sustitución de importaciones tuvo lugar desde su inicio en los años treinta y cuarenta y continuó durante esta última década—<sup>10</sup> y Tamaulipas y Veracruz, donde había sido generada hasta entonces la mayor parte de la producción petrolera de México.<sup>11</sup>

Por otro lado, lo que ha quedado de manifiesto es la notable rigidez mostrada por los patrones de distribución geográfica del gasto público de capital en los periodos que se discuten, como se aprecia en el cuadro I.3,

<sup>9</sup> Se consideran estos periodos en virtud de que la información sobre inversión pública desagregada a nivel estatal empezó a ser captada y publicada durante la administración del presidente López Mateos.

<sup>10</sup> Ya en 1960 el Distrito Federal generaba 37% del producto interno bruto total del país. Luis Unikel, et al., (1976) *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México, *Apéndice estadístico*, cuadro VI-A7.

<sup>11</sup> Todavía en 1978, del total de pozos en operación de Pemex, el 21% se localizaba en Tamaulipas y el 44% en Veracruz. Secretaría de Programación y Presupuesto y Petróleos Mexicanos (1979), *La industria petrolera en México*.

CUADRO I.3

**México: inversión pública federal por entidad, 1959-1970  
(participación anual promedio por periodo gubernamental y  
coeficiente de redistribución)**

Entidad	1959-1964	1965-1970	Desviaciones
Total	100.00	100.00	
Aguascalientes	0.49	0.63	+ 0.14
Baja California	3.26	2.08	-1.18
Baja California Sur	0.43	0.89	+ 0.46
Campeche	0.60	0.74	+ 0.14
Coahuila	4.57	4.12	-0.45
Colima	0.93	0.61	-0.32
Chiapas	2.83	1.85	-0.98
Chihuahua	4.10	3.78	-0.32
Distrito Federal	21.18	23.59	+ 2.41
Durango	1.57	1.33	-0.24
Guanajuato	2.41	3.60	+ 1.19
Guerrero	3.11	2.17	-0.94
Hidalgo	1.15	1.41	+ 0.26
Jalisco	2.82	2.72	-0.10
México	4.04	3.75	-0.29
Michoacán	3.51	1.95	-1.56
Morelos	0.57	0.81	+ 0.24
Nayarit	0.45	0.51	+ 0.06
Nuevo León	3.49	2.49	-1.01
Oaxaca	2.35	2.07	-0.28
Puebla	3.36	1.86	-1.50
Querétaro	0.53	1.29	+ 0.76
Quintana Roo	0.66	0.42	-0.24
San Luis Potosí	1.42	1.29	-0.13
Sinaloa	5.20	4.17	-1.03
Sonora	2.86	2.25	-0.61
Tabasco	4.55	5.45	+ 0.90
Tamaulipas	6.54	8.16	+ 1.62
Tlaxcala	0.34	0.35	+ 0.01
Veracruz	8.96	11.73	+ 2.77
Yucatán	0.85	1.28	+ 0.43
Zacatecas	0.87	0.67	-0.21
Coefficiente de redistribución <sup>a</sup>			0.11

Fuente: Calculado con datos tomados de Ian Scott (1982), *Urban and Spatial Development in Mexico*, cuadro 3.27, pp. 112-115.

<sup>a</sup>Esta es una medida de la desviación entre dos distribuciones y varía de cero (no redistribución) a la unidad (completa redistribución). Véase, Walter Isard, et al., (1960) *Methods of Regional Analysis*, cap. 7.

y es más formalmente indicado por el reducido tamaño del coeficiente de redistribución que aparece al pie de la última columna de dicho cuadro. En este aspecto, es importante destacar que los mayores incrementos en

participación —desviaciones positivas— correspondieron precisamente al Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz, lo cual viene en apoyo a la observación anterior de que estas entidades fueron las principales beneficiarias de las decisiones de asignación de la inversión pública federal por los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz.

Dado que, como ya se apuntó, esos patrones se conformaron en ausencia de una política regional explícita y bien articulada a nivel nacional, podría esperarse que las políticas implantadas durante los dos sexenios subsiguientes los hubieran modificado en el sentido de una descentralización de la inversión federal. Sin embargo, como se verá, los cambios esperados no se produjeron.

### **Asignación de la inversión pública federal en el periodo 1971-1982**

#### *Destino sectorial y geográfico de la inversión total*

Desde un punto de vista sectorial, uno de los cambios más importantes en la asignación del gasto público de capital bajo las administraciones Echeverría y López Portillo fue el aumento en la proporción destinada a agricultura.<sup>12</sup> De un promedio anual de alrededor de 10% en los dos sexenios previos, la participación de este sector se incrementó a 15.6% entre 1971 y 1976 llegando hasta 18.1% en 1975 como lo muestra el cuadro II.1.

Si bien las cifras en cuanto a industria mostraron un ligero descenso, este sector continuó dando cuenta en este periodo de la mayor parte de la inversión federal. Más aún, al igual que en sexenios anteriores, el grueso de estos fondos fue invertido en la industria petrolera: 47% en promedio por año. No obstante, se acusó un cambio significativo en el aumento en la proporción de inversiones que fueron canalizadas a la industria siderúrgica en la segunda mitad del periodo, las cuales correspondieron fundamentalmente a la construcción del complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas (véase cuadro II.2).

<sup>12</sup> Apéndice "A" del capítulo II. Los componentes de las categorías de inversión en estos periodos incluyen nuevos rubros e incluso nuevas categorías que indican la creciente participación del Estado en la economía: *industrial* (petróleo y petroquímica, electricidad, siderurgia, alimentos y bebidas, textiles, papel, maquinaria, equipo de transporte, productos químicos, y fertilizantes); *infraestructura social* (instalaciones rurales y urbanas de servicio público, instalaciones educativas y de salud, redes de agua potable, vivienda, seguridad social, e instalaciones deportivas y culturales); *infraestructura económica* (caminos, vías de ferrocarril, aeropuertos, obras portuarias, transporte urbano, transporte ferroviario, transporte aéreo, telecomunicaciones, y obras para servicio postal); *agricultura* (desarrollo rural, fomento pecuario, avícola y forestal, pesca, y comercio); *turismo y administración y defensa* se explican por sí mismos. En el periodo 1977-1982 la categoría promoción regional se refiere a los fondos canalizados a través de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC).

CUADRO II.1

**México: inversión pública federal por sector, 1971-1976  
(porcientos)**

Año	Total	Industria	Infraestructura		Agricult.	Turismo	Admn. y def.
			social	econ.			
1971	100.0	41.6	21.7	20.5	14.5	0.3	1.4
1972	100.0	34.5	23.1	23.7	14.8	0.4	3.5
1973	100.0	32.5	25.8	25.4	14.2	0.4	1.7
1974	100.0	36.0	20.8	24.0	16.9	0.6	1.7
1975	100.0	41.5	16.4	20.7	18.1	1.1	2.2
1976	100.0	46.0	14.5	19.2	14.8	1.3	4.2
Prom. 71-76	100.0	38.7	20.4	22.3	15.6	0.7	2.5

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *op. cit.*, cuadro 11.12, p. 148.

Estas tendencias continuaron durante el sexenio 1977-1982 en el contexto de una política regional más formal e institucionalizada la cual explícitamente establecía objetivos y orientaciones para la asignación tanto sectorial como regional del gasto público. Después de tres años de invertir masivamente en la exploración de nuevas reservas de hidrocarburos, la administración López Portillo expresaba en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que era "una decisión política [de ese gobierno] reorientar el gasto público hacia sectores prioritarios fuera de la industria petrolera".<sup>13</sup> El objetivo general era reducir la participación del sector

CUADRO II.2

**México: distribución de la inversión pública federal en el sector industrial, 1971-1976  
(porcientos)**

Año	Total	Petróleo y			
		petroquímica	Electricidad	Siderurgia	Otras industrias
1971	100.0	56.7	33.9	4.5	4.9
1972	100.0	54.4	34.0	3.2	8.4
1973	100.0	47.5	35.9	6.5	10.1
1974	100.0	43.6	31.0	15.3	10.1
1975	100.0	36.9	31.4	21.1	10.6
1976	100.0	42.4	31.1	15.4	11.1
Prom. 71-76	100.0	46.9	33.0	11.0	9.2

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *op. cit.*, cuadro II.11, pp. 146-147.

<sup>13</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 87.

industrial a 37% y la de la industria petrolera a 18% para 1982. En cuanto a agricultura se pretendía aumentar su participación a 25% del total de la inversión federal.<sup>14</sup>

Los resultados no se ajustaron en la práctica a estos objetivos del Plan Global. Como se ilustra en el cuadro II.3, la inversión asignada al sector industrial experimentó un aumento sostenido a lo largo de este periodo, llegando a 52% en 1982. En consecuencia, el promedio anual correspondiente se incrementó a 47% —el más alto en los tres últimos sexenios hasta entonces— en comparación con un 38.7% observado entre 1971 y 1976.

#### CUADRO II.3

México: inversión pública federal por sector, 1977-1982  
(porcientos)

Año	Total	Infraestructura				Turismo	Admón. y Promoción	
		Industria	Social	Económica	Agricultura		def.	reg.
1977	100.0	43.4	13.3	18.2	17.9	0.6	2.7	3.9
1978	100.0	46.7	15.5	14.1	18.1	0.4	1.6	3.6
1979	100.0	46.4	17.1	14.1	15.5	0.5	2.4	4.0
1980	100.0	45.6	16.6	12.1	16.5	0.6	3.4	5.2
1981	100.0	49.5	15.4	13.7	14.5	0.5	3.6	2.8
1982	100.0	51.6	8.9	14.6	15.9	0.9	2.4	5.7
Prom. 77-82	100.0	47.2	14.5	14.5	16.4	0.6	2.7	4.2

Fuente: Para 1977-1978, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), op. cit., cuadro II.12, p. 148. Para 1979-1982, Informes Presidenciales, apéndice III, cuadro 3.

En cuanto a la “decisión política” de reducir la inversión en la industria petrolera a 18%, la cifra real en 1982 fue de 30.2%, alcanzando un promedio anual de 27.3% durante el periodo en cuestión. Tal decisión resultó por demás extraña, dado el hecho conocido de que el desarrollo de la industria petrolera constituyó desde un principio el apoyo central de la estrategia económica del presidente López Portillo. Esto se reflejó en la creciente participación que esta industria tuvo en la economía nacional en esos años: mientras que durante el periodo 1971-1976 el producto interno bruto que generó fue de 2.1% en promedio, entre 1977 y 1982 esa cifra ascendió a 5.6%, llegando incluso a 10.1% en este último año.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Idem, p. 97.

<sup>15</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (1983), Sistema de cuentas nacionales. Principales variables macroeconómicas, periodo 1970-1982. México, cuadro 2.1, y (1984), Partici-

De la inversión destinada al sector industrial, la proporción asignada a la industria petrolera se incrementó desde un promedio anual de 47% en el sexenio anterior a uno de 57% bajo la Alianza para la Producción; esto a expensas principalmente de las industrias eléctrica y siderúrgica, como se puede ver en el cuadro II.4.

La proporción destinada a agricultura, por otra parte, estuvo muy por debajo de la cifra planeada de 25% del total, ya que sólo fue de 16% en 1982 con un promedio de 16.4% durante el sexenio que se analiza (véase el cuadro II.3). Debe destacarse, sin embargo, que dicha proporción resultó alta en relación con la que registró este sector antes de 1970, así como durante el mandato del presidente Echeverría.

#### CUADRO II.4

**México: distribución de la inversión pública federal en el sector industrial, 1977-1982 (porcientos)**

Año	Total	Petróleo y petroquímica	Electricidad	Siderurgia	Otras industrias
1977	100.0	52.2	31.2	5.3	11.3
1978	100.0	60.1	29.5	1.3	9.1
1979	100.0	58.0	29.8	1.7	10.5
1980	100.0	56.6	28.6	1.9	12.9
1981	100.0	58.4	23.2	5.0	13.5
1982	100.0	58.4	23.1	5.1	13.4
Prom. 77-82	100.0	57.3	27.6	3.4	11.8

Fuente: Para 1977-1978, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980) op. cit., cuadro II.11, p. 147. Para 1979-1982, Informes Presidenciales, apéndice III, cuadro 3.

La masiva canalización de fondos federales al sector industrial ya citada, implicó una reducción significativa en la parte destinada a infraestructura social y económica. Puede observarse en el cuadro II.3 que la participación anual promedio de estos dos sectores entre 1977 y 1982 fue de 14.5% en ambos casos, mientras que las cifras correspondientes en el periodo gubernamental anterior fueron de 20.4 y 22.3%, respectivamente. Este es un resultado revelador si se considera la alta prioridad otorgada por el régimen de López Portillo al mejoramiento y el desarrollo planeado de los asentamientos humanos y, en general, al ordenamiento del territorio nacional indicado por el gran número de programas con es-

---

pación del sector público en el producto interno bruto de México, 1975-1983. México, cuadro 7.

tos objetivos que fueron tanto previstos como atendidos dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de mayo de 1978.

Es conveniente señalar que otro factor influyente en el relativo descenso de la participación de los dos tipos de infraestructura en esos años fue la asignación de fondos federales —4% del total en promedio por año— a los gobiernos estatales a través de los Convenios Únicos de Coordinación —el nuevo instrumento de política regional introducido por la administración López Portillo—, incluidos aquí bajo el encabezado de promoción regional. Esto es debido a que una proporción considerable de dichos fondos fue utilizada para financiar proyectos de infraestructura tanto social como económica.

En lo que respecta a la asignación regional del gasto público de capital, puede decirse que si desde el punto de vista sectorial se produjeron cambios sustanciales durante el periodo 1971-1982, en la distribución geográfica del mismo se registraron muy pocas alteraciones.

En el cuadro II.5 se presenta la distribución de la inversión pública total por entidad para los periodos 1970-1976 y 1977-1982. Aquí se podrá observar que en el primero la mitad de la inversión se ubicó en cuatro estados: el Distrito Federal —que mantuvo inalterada su participación—, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco; es decir, prácticamente los mismos que en los sexenios precedentes. No obstante, dadas las nuevas prioridades sectoriales de la administración Echeverría, las participaciones de Tamaulipas y Veracruz se redujeron mientras que la de Michoacán aumentó sustancialmente —registró la mayor desviación positiva— pues fue allí donde se empezó a construir por esos años el complejo siderúrgico de Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Por otra parte, es de considerar que entre los estados con mayores incrementos en su participación se encuentran Hidalgo —donde se localiza la mayor parte de las empresas públicas en las industrias automotriz y de equipo de ferrocarril—, y Sonora, que es uno de los principales productores de bienes agrícolas.

Es importante destacar, sin embargo, que estos cambios constituyeron en realidad reacomodos menores que estuvieron lejos de alterar los patrones básicos de asignación de la inversión pública federal. Esto es indicado por el tamaño del coeficiente de redistribución que se mantuvo igualmente insignificante.

Durante el sexenio 1977-1982 las entidades que más aumentaron su participación fueron Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz, en una clara indicación del cambio de prioridades en el destino del gasto público hacia la industria petrolera. En consecuencia, los tres últimos obtuvieron las participaciones más altas en seguida de la del Distrito Federal que continuó sin modificación alguna como la más alta de todas. En cuanto a Tabasco y Campeche, es patente que en esos años se empezó a generar en sus territorios la mayor parte de la producción de crudo.

CUADRO II.5

**México: inversión pública federal total por entidad, 1971-1982  
(participación anual promedio por periodo gubernamental y  
coeficientes de redistribución)**

Entidad	1971-1976		1977-1982	
	%	Desv. <sup>a</sup>	%	Desv. <sup>b</sup>
Total	100.00		100.00	
Aguascalientes	0.45	- 0.18	0.39	- 0.06
Baja California	2.52	+ 0.43	2.20	- 0.31
Baja California Sur	0.98	+ 0.09	0.97	- 0.01
Campeche	0.74	0.00	2.38	+ 1.64
Coahuila	3.27	- 0.84	3.33	+ 0.06
Colima	0.90	+ 0.29	1.01	+ 0.11
Chiapas	3.64	+ 1.29	4.82	+ 1.17
Chihuahua	2.36	- 1.42	1.98	- 0.38
Distrito Federal	22.71	- 0.81	22.48	- 0.23
Durango	1.18	- 0.15	0.99	- 0.19
Guanajuato	2.64	- 0.96	1.93	- 0.71
Guerrero	2.80	+ 0.62	1.84	- 0.96
Hidalgo	3.39	+ 1.98	2.03	- 1.36
Jalisco	3.11	+ 0.39	2.41	- 0.70
México	4.60	+ 0.85	3.33	- 1.27
Michoacán	4.21	+ 2.26	3.01	- 1.20
Morelos	0.74	- 0.07	0.66	- 0.09
Nayarit	0.87	+ 0.36	0.82	- 0.04
Nuevo León	2.62	+ 0.14	2.89	+ 0.26
Oaxaca	2.34	+ 0.27	2.52	+ 0.18
Puebla	1.73	- 0.13	1.41	- 0.32
Querétaro	0.83	- 0.46	0.87	+ 0.03
Quintana Roo	0.98	+ 0.56	0.80	- 0.18
San Luis Potosí	1.31	+ 0.02	1.15	- 0.16
Sinaloa	2.45	- 1.72	2.53	+ 0.08
Sonora	3.46	+ 1.21	2.18	- 1.29
Tabasco	4.55	- 0.90	7.77	+ 3.22
Tamaulipas	5.61	- 2.55	5.32	- 0.29
Tlaxcala	0.48	+ 0.13	0.41	- 0.08
Veracruz	10.62	- 1.11	14.01	+ 3.39
Yucatán	1.08	- 0.20	0.80	- 0.28
Zacatecas	0.84	+ 0.17	0.77	- 0.07
Coefficiente de redistribución		0.12		0.10

Fuentes: Para 1971-1978, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *Información sobre Gasto Público 1969-1978*, cuadro II.13, pp. 149-150. Para 1979-1982, Secretaría de la Presidencia, *Informes Presidenciales*, apéndice III.

<sup>a</sup> Con respecto al periodo 1965-1970.

<sup>b</sup> Con respecto al periodo 1971-1976.

Por otra parte, los estados que observaron las mayores disminuciones en su participación correspondieron casi exactamente a aquellos que registraron los incrementos más altos en el periodo 1971-1976; es decir, Hidalgo, Michoacán, Sonora y el estado de México, siendo Chiapas la excepción. Esto ilustra aún más la forma en que las prioridades derivadas de las estrategias económicas globales son fielmente reflejadas en la distribución regional del gasto público de capital.

A pesar de todos estos cambios, dicha distribución mostró nuevamente su rigidez durante el periodo 1977-1982: el coeficiente de redistribución resultó otra vez insignificante indicando que la inversión federal bajo la Alianza para la Producción fue asignada de acuerdo con los mismos patrones geográficos que habían prevalecido, cuando menos, durante los tres periodos gubernamentales precedentes.

#### *Análisis de concentración-dispersión de la inversión total*

Con el fin de complementar y, hasta cierto punto, formalizar el análisis anterior, se procedió a hacer una estimación del grado de concentración geográfica de la inversión federal total entre todos los estados del país, mediante el cálculo de varias medidas de dispersión/concentración para los dos periodos en estudio, incluyendo los correspondientes a 1959-1964 y 1965-1970 como referencia.<sup>16</sup> El cuadro II.6 presenta un resumen de los resultados.

Reflejado en el coeficiente de variación y el índice de Theil, en particular, puede verse que la concentración de la inversión pública describe una tendencia a aumentar y disminuir de un periodo a otro, lo cual es un resultado significativo en el sentido de que el gasto público bajo la administración López Portillo mostró un mayor grado relativo de concentración geográfica que durante el sexenio de Echeverría.

Por lo demás, puede decirse en general que no obstante dichas altas y bajas, en ninguno de los dos periodos se produjeron cambios significativos en dicha concentración respecto de los dos sexenios anteriores. Por el contrario, puede aseverarse que incluso existió una tendencia a una mayor concentración atendiendo a que la magnitud que esta última regis-

<sup>16</sup> Se trata de la desviación de valores extremos, el coeficiente de variación y el índice de entropía de Theil. La primera se define como  $(x_1 - x) / (x_2 - x)$ , donde  $x_1$  = el valor más alto,  $x_2$  = el valor más bajo, y  $x$  = la media aritmética. El coeficiente de variación es igual a la desviación estándar dividida entre la media, y varía de cero —distribución uniforme— al infinito; se expresa como por ciento. El índice de Theil se define como  $y \cdot \log 1/y$ , donde  $y$  es la participación del Estado  $i$ ; su rango de variación es de cero —concentración total— a  $\log n$ , distribución uniforme. Para simplificar, estas dos últimas medidas se transformaron de tal manera que variaran de cero a la unidad. Véase Paul D. Allison (1978), "Measures of inequality", *American Sociological Review* 43: 865-880; y H. Theil (1957), *Economics and Information Theory*, Amsterdam: North Holland.

## CUADRO II.6

**México: medidas de dispersión de la inversión pública federal por entidad, 1959-1982 (participantes anuales promedio por periodo gubernamental)**

Periodo	Desviaciones de valores extremos <sup>a</sup>	Coficiente de variación	Índice de entropía de Theil
1959-1964	20.8	0.222	0.573
1965-1970	23.3	0.255	0.548
1971-1976	22.3	0.236	0.571
1977-1982	22.1	0.253	0.550

Fuente: Cuadros I.3 y II.5.

<sup>a</sup> Expresado en términos porcentuales

tró durante 1971-1976 y 1977-1982 nunca fue menor que la observada durante 1959-1964.

*Distribución regional por categorías de gasto*

Con el fin de conocer la distribución regional de cada una de las estrategias de inversión durante los dos sexenios en estudio, en el cuadro II.7 se presenta la composición sectorial de los fondos federales invertidos en cada entidad por la administración Echeverría. Como puede apreciarse, lo que destaca es el hecho de que las partidas de infraestructura social, infraestructura económica, administración y defensa, e incluso agricultura se concentraron en el Distrito Federal. Asimismo, la segunda proporción más grande de la inversión en industria se localizó también en esta entidad, siendo Veracruz la que recibió la mayor de todas.

En cuanto a turismo, las más grandes proporciones fueron asignadas a Guerrero, Nayarit y, en particular, a Quintana Roo, lo cual refleja la enorme canalización de fondos para el desarrollo de Cancún en el que Echeverría tenía un interés particular. El Distrito Federal quedó en cuarto lugar en este renglón.

Cabe hacer notar, por otra parte, que la mitad de las inversiones en industria fueron localizadas en los cuatro principales productores de petróleo —Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz—, lo cual viene a explicar la elevada concentración de inversión pública total en estos estados observada en el apartado anterior. Estos fueron seguidos por Michoacán, donde se construía el complejo siderúrgico de Lázaro Cárdenas-Las Truchas como otro de los proyectos prioritarios de ese gobierno.

Es importante destacar, por otro lado, que las mayores participaciones en agricultura en ese periodo fueron obtenidas por los más grandes productores agrícolas como Sonora, Tamaulipas, Baja California y Jalisco.

co, así como estados que ya en 1970 tenían el total de sus tierras cultivables bajo irrigación como el Distrito Federal y Baja California.<sup>17</sup>

## CUADRO II.7

**México: participación anual promedio por entidad de la inversión pública federal por sector, 1971-1976 (porcientos)**

Entidad	Industria	Infraestructura			Turismo	Admón. y defensa
		Social	Económica	Agricultura		
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.17	0.53	0.58	0.96	0.22	0.20
Baja California	0.86	3.63	2.15	6.25	1.61	1.23
Baja California Sur	0.55	0.70	1.85	1.17	1.14	0.70
Campeche	0.68	0.56	0.97	0.93	0.02	0.35
Coahuila	4.45	1.81	3.67	2.28	0.07	0.68
Colima	0.98	0.42	1.17	1.28	0.00	0.23
Chiapas	6.00	1.23	3.26	1.73	0.00	0.32
Chihuahua	1.38	1.67	4.47	3.03	0.05	1.03
Distrito Federal	9.83	51.06	15.32	19.25	6.92	83.77
Durango	0.68	1.13	1.53	2.15	0.08	0.42
Guanajuato	3.45	1.75	2.62	1.90	0.00	0.67
Guerrero	0.93	4.53	3.65	2.73	24.03	0.73
Hidalgo	5.53	1.48	2.57	2.28	0.00	0.22
Jalisco	1.48	2.62	5.85	4.24	0.60	1.46
México	4.65	5.50	4.92	4.07	0.00	0.83
Michoacán	5.67	1.78	4.53	4.00	0.03	0.30
Morelos	0.48	0.78	1.15	0.85	1.40	0.05
Nayarit	0.17	0.67	1.30	1.83	10.61	0.27
Nuevo León	3.03	1.58	4.00	1.37	0.12	0.37
Oaxaca	1.42	1.67	3.92	3.50	0.68	0.33
Puebla	1.32	1.78	2.62	1.68	0.00	0.19
Querétaro	0.60	0.58	1.07	1.50	0.01	0.30
Quintana Roo	0.37	0.53	1.35	0.69	52.04	0.52
San Luis Potosí	1.05	0.68	1.66	2.45	0.08	0.53
Sinaloa	1.52	1.65	3.15	5.43	0.00	0.33
Sonora	2.88	1.72	5.13	4.68	0.00	0.85
Tabasco	9.65	0.83	1.62	2.29	0.00	0.12
Tamaulipas	8.32	2.10	3.90	7.28	0.00	0.82
Tlaxcala	0.23	0.48	0.62	1.00	0.00	0.03
Veracruz	20.67	2.67	6.80	3.73	0.05	0.97
Yucatán	0.80	1.05	1.43	1.38	0.22	0.68
Zacatecas	0.20	0.83	1.17	2.09	0.02	0.50

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *op. cit.*, cuadros II.15-20, pp. 152-163.

<sup>17</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (1984), "Estadística económica y social por entidad federativa"; y Secretaría de Industria y Comercio, *Censos agrícola, ganadero y ejidal 1970*, cuadro 2.

Finalmente, en lo que respecta a inversiones en infraestructura social, cuya asignación es uno de los mejores indicadores de la medida en que un gobierno ha orientado efectivamente sus acciones de acuerdo con objetivos de redistribución y equidad, se aprecia que bajo el régimen del presidente Echeverría la mayor parte se continuó concentrando en el valle de México —es decir, el Distrito Federal y el estado de México—, los cuales recibieron en promedio 57% del total en este rubro (véase cuadro II.7).

Durante el periodo 1977-1982 se registraron algunos cambios de consideración en los patrones de asignación del gasto como resultado del establecimiento de nuevas prioridades, tanto sectoriales como regionales, por parte de la administración López Portillo (véase cuadro II.8).

En primer lugar, se produjo un aumento importante en la concentración de inversiones en infraestructura económica y agricultura en el Distrito Federal: su participación anual promedio en estos renglones se incrementó en 15.3 y 19.3% entre 1971 y 1976, y a 30.6 y 26% entre 1977 y 1982, respectivamente. En segundo lugar, en lo que hace a la industria, la máxima prioridad que se dio a la producción de petróleo se reflejó claramente en el hecho de que tres de los cuatro principales productores —Chiapas, Tabasco y Veracruz— incrementaron su participación respecto del sexenio 1971-1976, así como Campeche, donde se descubrieron por esos años extensos yacimientos de hidrocarburos. En consecuencia, la de Tamaulipas se redujo de 8.3 a 6.4 por ciento.<sup>18</sup>

Por lo que respecta a la nueva categoría de promoción regional, la mayor proporción se ubicó en el estado de México, seguido por Jalisco, Tabasco y Chiapas. Debe señalarse, no obstante, que esta partida presenta la distribución regional más uniforme, como podía haberse esperado.

Por último, es de notar que la participación del Distrito Federal en infraestructura social acusó una baja adicional, indicando una incipiente descentralización del gasto público en este renglón en relación con periodos anteriores. Sin embargo, el hecho es que más de la mitad del mismo continuó siendo concentrado en el valle de México toda vez que la proporción asignada al estado de México se mantuvo inalterada.

En suma, lo que estos resultados revelan es que los cambios registrados en la distribución por estados de las principales categorías de inversión federal durante el periodo 1971-1982 en su conjunto fueron, en gran parte, la manifestación geográfica de modificaciones en las prioridades sectoriales del gobierno en turno. Además ocurrieron en el sentido de

<sup>18</sup> En 1978 casi nueve décimos (88.4%) de la producción de la industria petroquímica se generó en Chiapas, Tamaulipas y Veracruz, mientras que Tabasco y Chiapas dieron cuenta de más de cuatro quintos (83.4%) de la producción total de crudo. Secretaría de Programación y Presupuesto y Petróleos Mexicanos (1979), *La industria petrolera en México*, mapa II.2, p. 114, y cuadro II.33, pp. 149-150.

CUADRO II.8  
 México: participación anual promedio por entidad de la inversión pública federal por sector, 1977-1982  
 (porcientos)

Entidad	Industria	Social	Infraestructura Económica	Agricultura	Turismo	Admon. y defensa	Promedio regional
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agascalientes	0.17	0.59	0.48	0.63	0.00	0.31	1.53
Baja California	1.34	3.48	2.06	3.49	3.28	1.55	3.68
Baja California Sur	0.76	0.83	1.03	0.81	26.67	0.49	1.54
Campeche	3.86	0.65	0.81	1.34	0.00	0.72	1.92
Coahuila	4.69	1.81	3.32	1.59	0.00	0.70	2.79
Colima	1.33	0.45	0.95	0.72	0.00	0.46	1.40
Chiapas	7.99	1.46	1.93	2.49	0.01	0.56	4.98
Chihuahua	1.24	1.95	3.01	3.31	0.07	0.75	3.10
Distrito Federal	8.88	47.47	30.63	25.95	15.16	73.33	0.52
Durango	0.38	1.12	1.24	2.29	0.02	0.34	2.45
Guanajuato	1.69	1.41	2.54	2.57	0.00	2.06	3.08
Guerrero	0.76	2.69	2.23	3.34	18.33	0.53	3.37
Hidalgo	2.37	1.17	1.75	2.08	0.00	0.28	3.62
Jalisco	1.19	2.51	4.35	3.61	3.55	1.49	6.09
México	2.25	5.24	5.00	3.20	0.01	1.77	8.07
Michoacán	2.74	2.95	4.47	2.88	0.00	0.85	4.14
Morelos	0.29	1.72	0.85	0.59	0.00	0.19	1.77
Nayarit	0.42	0.61	0.75	1.90	4.15	0.37	1.81
Nuevo León	3.41	2.91	2.98	1.89	0.00	1.91	2.71
Oaxaca	3.09	1.40	2.33	1.96	0.96	1.57	4.25
Puebla	1.13	1.64	1.98	1.30	0.01	0.80	4.22
Querétaro	0.62	0.76	1.47	0.97	0.00	0.86	2.22
Quintana Roo	0.47	0.80	0.73	0.76	27.23	0.28	1.75

San Luis Potosí	0.74	1.01	1.44	1.80	0.00	1.85	2.43
Sinaloa	1.03	1.46	2.85	7.77	0.07	1.29	4.03
Sonora	1.43	1.69	3.65	3.61	0.12	0.76	3.82
Tabasco	14.36	1.25	1.40	1.63	0.00	0.55	5.16
Tamaulipas	6.39	2.61	4.25	7.23	0.00	1.25	3.29
Tlaxcala	0.15	0.93	0.48	0.64	0.00	0.12	1.50
Veracruz	24.17	3.38	7.37	4.39	0.00	1.33	4.09
Yucatán	0.49	1.11	0.97	1.14	0.34	0.53	2.09
Zacatecas	0.17	0.94	0.70	2.12	0.02	0.15	2.58

Fuentes: para 1977-1978, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), op. cit., cuadros II.15-II.20, pp. 152-163. Para 1979-1982, Informes Presidenciales, apéndice HI, cuadro 3.

una mayor concentración relativa en las entidades que habían observado las más altas participaciones antes de 1970, en particular el Distrito Federal y los principales productores de petróleo.

#### *Análisis de asignación proporcional por categorías de gasto*

Con el fin de considerar debidamente el tamaño de cada entidad de acuerdo con un indicador relevante, en este apartado se procederá a examinar la asignación de las diferentes categorías de inversión federal en referencia a dos magnitudes base, población y capacidad productiva, esta última medida en términos del producto interno bruto total o del sector correspondiente.<sup>19</sup>

A este propósito se calcularon cocientes de localización para las principales categorías de inversión utilizando la magnitud que resultó más relevante en cada caso. En consecuencia, el análisis se centró en las categorías relativas a actividades productivas e infraestructura; esto es, en industria, infraestructura social y económica, y agricultura. La participación conjunta de estas cuatro categorías asciende a 97 y 93% del total en los dos periodos en estudio, respectivamente.

En esencia, un cociente de localización en este caso es una medida de la comparación entre la participación porcentual de una entidad determinada en un tipo dado de inversión y su participación en la magnitud base elegida.<sup>20</sup> Los resultados se presentan en los cuadros II.9 y II.10 y se discuten en los párrafos subsiguientes para cada categoría.

**Industria.** Los estados con los cocientes más altos correspondieron en ambos periodos a los principales productores de petróleo y en relación con las dos magnitudes base consideradas. Éstos fueron seguidos por algunos con cierta especialización en la industria siderúrgica, como Michoacán, y otros cuya proporción de población o capacidad productiva es tan reducida que incluso bajas proporciones de inversión resultan altas en relación con estas magnitudes base, particularmente Colima y Quintana Roo.

<sup>19</sup> Si bien los datos sobre producto interno bruto utilizados para cada periodo corresponden a fuentes distintas, consideramos que presentan la consistencia necesaria para realizar el análisis.

<sup>20</sup> El cociente de localización es una razón de razones que en este contexto se define como  $x_i/x$ , donde:  $x_i$  = inversión en el sector  $x$  en la entidad  $i$ ;  $x$  = inversión en el sector  $x$  en todas las entidades;  $y_i$  = población (o PIB) en la entidad  $i$ ;  $y$  = población (o PIB) en todas las entidades. Cuando es menor a la unidad, la participación de la entidad de que se trate en el tipo de inversión considerado será menor que su participación ya sea en la población o en el PIB. El caso opuesto se aplica si excede la unidad. Cuando el coeficiente es igual a uno significa que la entidad en cuestión recibió su justa participación en relación con la magnitud base escogida. Véase Walter Isard (1960), *Methods of Regional Analysis*, Cambridge, Mass., MIT Press.

En el otro extremo, los cocientes más bajos fueron observados por las entidades más industrializadas: el Distrito Federal, el estado de México, Nuevo León y Jalisco, principalmente en el periodo 1977-1982. Esto significa que los porcentajes de inversión pública en industria asignados a estos estados, que en términos absolutos fueron elevados sobre todo en el caso del Distrito Federal (cuadros II.7 y II.8) resultaron reducidos en relación con el gran tamaño relativo ya sea de la población o de la contribución al PIB de estas entidades.

Es importante señalar que si bien esto indica un avance hacia la descentralización del gasto público en industria, ya que a los estados más industrializados se destina proporcionalmente menos inversión, debe recordarse que ésta corresponde fundamentalmente a industrias cuya operación no beneficia directamente a las regiones donde se localizan como es particularmente el caso de la industria petrolera y eléctrica.

Por otra parte, conviene apuntar que cuando la población es considerada como la magnitud base, los cocientes tienden a alejarse más de la unidad entre 1977 y 1982 que en el sexenio 1971-1976. Por el contrario, cuando la base de referencia es el producto industrial bruto, los cocientes tienden a desviarse más de la unidad en el periodo 1971-1976. Estos resultados pueden interpretarse en el sentido de que la proporción de inversión pública en industria, asignada a cada estado por la administración López Portillo, tendió en general a coincidir más con su capacidad productiva industrial que con el tamaño relativo de su población, lo cual es consistente con la orientación hacia la eficiencia productiva de la Alianza para la Producción.

Otra observación general es que las entidades que proporcionalmente recibieron las mayores inversiones en este rubro fueron aquellas en las que ya se localizaban actividades controladas por el gobierno, principalmente en las industrias petroleras (Veracruz, Tamaulipas), siderúrgica (Michoacán, Coahuila), y automotriz (Hidalgo). Esto significa que la asignación de este tipo de inversión no respondió en la práctica a objetivos de desarrollo regional como, en particular, la creación de empleos, sino fundamentalmente a estrategias sectoriales diseñadas para el país en su conjunto, ya que en el primer caso dicha asignación se hubiera hecho más en función de la población de cada estado y en beneficio de aquellos aún no favorecidos con empresas públicas, sobre todo en industrias con un mínimo de integración local y regional.

*Infraestructura social.* Comparada con la inversión en industria, la realizada en este sector aparece más uniformemente distribuida en referencia a población. Sin embargo, el hecho es que el cociente más alto en ambos periodos corresponde al Distrito Federal; esto indica que la proporción de este tipo de inversión asignada a esta entidad fue en realidad alta, incluso tomando en cuenta el tamaño de su población. Otros de los estados que mostraron los cocientes más elevados fueron Baja California

CUADRO II.9  
**México: cocientes de localización por sectores seleccionados de la inversión pública federal por entidad, 1971-1976**

Entidad	Magnitud base y categoría de inversión					
	Producto interno bruto <sup>a</sup>			Población		
	Industria	Agricultura	Infraestructura económica	Infraestructura económica	Infraestructura social	Industria
Aguascalientes	0.56	1.67	1.38	0.83	0.76	0.24
Baja California	0.47	1.33	0.68	1.19	2.02	0.48
Baja California Sur	2.59	5.84	6.17	6.85	2.59	2.04
Campeche	2.83	0.75	2.11	1.87	1.08	1.31
Coahuila	1.26	0.67	1.15	1.59	0.78	1.93
Colima	4.76	0.82	2.72	2.34	0.84	1.96
Chiapas	9.14	0.38	2.19	1.00	0.38	1.85
Chihuahua	0.53	0.41	1.37	1.34	0.50	0.41
Distrito Federal	0.34	17.09	0.43	1.06	3.58	0.69
Durango	0.68	0.74	1.44	0.78	0.58	0.35
Guanajuato	1.36	0.68	1.16	0.56	0.37	0.73
Guerrero	1.91	0.86	3.04	1.10	1.37	0.28
Hidalgo	5.23	1.97	3.17	1.04	0.60	2.23
Jalisco	0.32	0.59	1.20	0.86	0.38	0.22
México	0.30	1.51	0.69	0.62	0.69	0.58
Michoacán	4.55	1.06	2.85	0.94	0.37	1.18
Morelos	0.65	0.85	1.46	0.90	0.61	0.38
Nayarit	0.54	0.77	2.13	1.15	0.59	0.15
Nuevo León	0.34	0.63	0.58	1.14	0.45	0.86
Oaxaca	1.96	1.41	4.45	0.94	0.40	0.34
Puebla	0.52	0.58	1.23	0.50	0.34	0.25
Querétaro	0.93	2.95	1.98	1.06	0.57	0.59
Quintana Roo	6.20	1.73	12.27	7.50	2.94	2.06
San Luis Potosí	0.94	1.68	1.37	0.62	0.26	0.39

Sinaloa	0.85	0.80	1.15	1.20	0.63	0.58
Sonora	1.51	0.44	1.31	2.24	0.75	1.26
Tabasco	6.23	1.71	1.45	1.02	0.52	6.07
Tamaulipas	1.68	1.66	0.99	1.29	0.70	2.75
Tlaxcala	1.16	3.18	2.58	0.71	0.55	0.26
Veracruz	2.58	0.35	1.10	0.86	0.34	2.61
Yucatán	0.87	0.64	1.49	0.91	0.67	0.51
Zacatecas	0.47	1.20	1.83	0.59	0.42	0.10

Fuentes: para inversión, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), op. cit., cuadros II.15-II.20. Para producto interno bruto, Luis Unikel et al., (1976), *El desarrollo urbano de México*, cuadro VI.A.

\* Las magnitudes base para estos sectores son (todas a 1970): PIB industrial para industria; PIB total para infraestructura económica; y PIB agrícola para agricultura.

CUADRO II.10  
**México: cocientes de localización por sectores seleccionados de la inversión pública federal por entidad, 1977-1982**

Entidad	Magnitud base y categoría de inversión					
	Producto interno bruto <sup>a</sup>			Población		
	Industria	Agricultura	Infraestructura económica	Infraestructura económica	Infraestructura social	Industria
Aguascalientes	0.35	0.80	0.79	0.64	0.79	0.23
Baja California	0.89	1.37	0.92	1.13	1.91	0.74
Baja California Sur	2.07	1.08	2.45	3.12	2.52	2.30
Campeche	7.61	1.47	1.53	1.47	1.18	7.02
Coahuila	1.41	0.68	1.12	1.44	0.78	2.03
Colima	3.28	0.72	1.76	0.90	0.47	2.66
Chiapas	3.57	0.47	0.73	0.62	0.47	2.57
Chihuahua	0.29	0.68	1.07	1.05	0.68	0.43
Distrito Federal	0.40	72.08	1.22	2.20	3.41	0.64
Durango	0.36	0.52	0.89	0.72	0.65	0.22
Guanajuato	0.61	0.60	0.82	0.56	0.31	0.37
Guerrero	0.90	1.39	1.33	0.69	0.83	0.24
Hidalgo	1.13	0.79	1.09	0.78	0.52	1.05
Jalisco	0.22	0.39	0.67	0.68	0.39	0.19
México	0.16	0.63	0.51	0.45	0.47	0.20
Michoacán	1.87	0.41	1.82	0.99	0.65	0.61
Morelos	0.25	0.46	0.70	0.62	1.25	0.21
Nayarit	1.08	0.93	1.01	0.69	0.56	0.39
Nuevo León	0.46	0.77	0.51	0.81	0.80	0.93
Oaxaca	2.99	0.59	1.66	0.62	0.37	0.83
Puebla	0.42	0.32	0.67	0.41	0.34	0.23
Querétaro	0.61	0.63	1.58	1.36	0.70	0.57
Quintana Roo	2.84	2.45	2.21	2.35	2.58	1.52
San Luis Potosí	0.61	0.89	1.10	0.58	0.41	0.30

Sinaloa	0.82	1.09	1.18	1.02	0.52	0.37
Sonora	0.93	0.63	1.49	1.64	0.76	0.64
Tabasco	2.19	1.29	0.48	0.82	0.73	8.40
Tamaulipas	1.76	1.69	1.22	1.49	0.92	2.23
Tlaxcala	0.40	0.88	1.07	0.59	1.15	0.19
Veracruz	3.15	0.68	1.20	0.94	0.43	3.09
Yucatán	0.59	1.00	0.82	0.63	0.72	0.32
Zacatecas	0.43	0.85	0.95	0.41	0.55	0.10

Fuentes: para inversión (1977-1978), la misma que el cuadro II.1; (1979-1982) Informes Presidenciales, apéndice III. Para producto interno, SPP (1982), Sistema de cuentas nacionales. Producto interno bruto por entidad federativa, 1980, cuadros 1 y 11-42.

<sup>a</sup> Las magnitudes base para estos sectores son (todas a 1980): PIB industrial para industria; PIB agrícola para agricultura; y PIB total para infraestructura económica.

y Guerrero, mientras que el estado de México y Veracruz recibieron participaciones por debajo del nivel requerido al tamaño de su población.

Por otra parte, cabe apuntar que los cocientes más altos después del registrado por el Distrito Federal fueron consistentemente mostrados por Quintana Roo y Baja California Sur. Esto se explica por el hecho de que, tanto en 1970 como en 1980, estas entidades registraron las proporciones más bajas de población total del país.

**Infraestructura económica.** En lo que se refiere al periodo 1971-1976, los coeficientes tienden a desviarse más de la unidad cuando se usa el PIB industrial como referencia, lo cual sugiere que la administración Echeverría distribuyó el gasto en infraestructura económica más de acuerdo con el tamaño de la población de cada estado que en función de su capacidad productiva. Lo contrario sucede en el caso del periodo 1977-1982, en que los cocientes tienden a alejarse más de la unidad cuando se considera la población como la magnitud de referencia.

Cabe destacar que el Distrito Federal registró el cociente más bajo de todos en 1971-1976, 0.43, mientras que en 1977-1982 la cifra se incrementó a 1.22 ocupando el decimoprimer lugar. Esto indica un sustancial aumento del gasto en infraestructura económica en esta entidad bajo el gobierno de López Portillo, el cual se combinó con una caída en su contribución al producto bruto industrial en 1980.<sup>21</sup>

**Agricultura.** Medida con referencia al PIB del sector primario, la distribución regional de esta categoría de inversión presenta un grado relativamente bajo de concentración, según lo muestra la tendencia general de los cocientes a acercarse a la unidad. La gran excepción es el Distrito Federal que observó en ambos periodos el más alto de todos: en 1971-1976 la cifra fue de 17, la cual se disparó hasta 72 en 1977-1982, siendo ambas anormalmente elevadas e indicativas de que esta entidad recibió inversiones en este renglón muy por arriba de lo que le correspondía de acuerdo con su contribución al PIB agrícola.

Por otro lado, entre los estados que recibieron proporcionalmente más inversión en agricultura entre 1971 y 1976 se encuentran aquéllos con las más bajas contribuciones al PIB agrícola, en particular Baja California Sur, Tlaxcala, Quintana Roo, Aguascalientes y, por supuesto, el Distrito Federal.<sup>22</sup> En el otro extremo, las entidades que recibieron proporcionalmente menos inversión fueron las principales productoras agrícolas como Sonora, Jalisco, Veracruz, Chiapas y Chihuahua.

En contraste, en el periodo 1977-1982 tres de los nueve estados con cocientes mayores a la unidad, excluyendo el Distrito Federal, correspon-

<sup>21</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (1982), *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa, 1980*, México.

<sup>22</sup> *Idem.*, p. 11.

den a otros tres de los grandes productores agrícolas, Tamaulipas, Sinaloa y Baja California, los cuales ya en 1970 tenían más de la mitad de su superficie cultivable bajo irrigación.<sup>23</sup>

Estas cifras reflejan en general una relativamente más alta prioridad al desarrollo rural y la redistribución en agricultura por el régimen de Echeverría en comparación con el enfoque más orientado a la eficiencia productiva de su sucesor.

En general, los análisis anteriores indican que las distintas categorías de inversión federal describieron una marcada concentración regional aún en términos proporcionales al ser ponderadas por la población y la capacidad productiva de cada estado. Asimismo, los resultados obtenidos aportaron apoyo adicional para la observación hecha anteriormente de que la inversión federal registró entre 1977 y 1982 un mayor grado relativo de concentración regional en relación con el sexenio anterior. Esta tendencia parece ser el resultado de un mayor predominio de criterios de eficiencia sectorial en la asignación del gasto público, lo cual es indicado también por el hecho de que la administración López Portillo adoptó explícitamente en sus planes y programas una estrategia regional del "desconcentrar-concentrando", inspirada en la doctrina de los polos de crecimiento en su versión hirschmaniana. Esto fue evidente en el caso de la inversión en industria y agricultura la cual se concentró en los estados de mayor potencial, especialmente a través de los programas de Pemex y del SAM.<sup>24</sup>

Empero, si bien esa orientación fue más aparente en el caso de la Alianza para la Producción, la misma no estuvo menos vigente bajo el Desarrollo Compartido, ya que esta estrategia se nutrió igualmente de la misma doctrina. Esto fue indicado por el hecho de que la relativa descentralización geográfica del gasto público, verificada entre 1971 y 1976, tuvo en realidad alcances limitados si se toman como referencia los patrones de asignación registrados en los sexenios precedentes, y se considera, además, que las principales categorías de inversión fueron también concentradas por la administración Echeverría en los estados más productivos.

Si bien la adopción de este tipo de estrategias puede juzgarse como una decisión racional desde el punto de vista de la eficiencia económica, la misma difícilmente puede interpretarse como un acto encaminado a fomentar una efectiva redistribución regional del ingreso y el bienestar social, objetivo al que políticamente estaban comprometidos los dos gobiernos que nos ocupan.

<sup>23</sup> *Censos agrícola, ganadero y ejidal, 1970.*

<sup>24</sup> Cf. Palacios, *op. cit.*, cap. III.

### Algunas implicaciones teóricas

Una observación que cabe añadir a la discusión de las secciones precedentes es que las pautas de asignación seguidas por los dos gobiernos en cuestión no sólo divergieron de los objetivos y orientación de las políticas que instrumentaron, sino también de criterios propuestos por economistas regionales partidarios de la eficiencia y la racionalidad económicas como Niles M. Hansen.<sup>25</sup>

Es bien conocido que, basado en su propia interpretación de Hirschman,<sup>26</sup> este autor propuso que si el objetivo era reducir las disparidades regionales y no sólo estimular el crecimiento económico agregado, entonces se tendría que asignar el tipo apropiado de inversión pública en infraestructura de acuerdo con las características socioeconómicas de las diferentes regiones. Sobre esta base, Hansen diseñó una estrategia la cual, para el caso de México —que se ubicaría en la fase I de las tres que identificó— conllevaría concentrar el gasto en infraestructura social en regiones “atrasadas” y el destinado a infraestructura económica en las “intermedias”. Todo tipo de inversión pública debería por consiguiente ser reducido en el caso de áreas “congestionadas”, dado que éstas se caracterizan, añadía Hansen, por un exceso de infraestructura y una elevada concentración demográfica y económica. En el caso de México, estas áreas corresponderían por supuesto al Distrito Federal y en menor medida a Guadalajara y Monterrey.

En un estudio reciente, Looney y Frederiksen<sup>27</sup> se propusieron probar las proposiciones de Hansen en el contexto de México y, apoyados en sus resultados, concluyeron que el conflicto entre el estímulo al crecimiento agregado y la reducción de las disparidades regionales en el país puede ser evitado siguiendo la estrategia de inversiones propuestas por este autor. Añadían que para promover la redistribución del ingreso y a la inversión pública constituye un instrumento más efectivo y a la vez más viable —desde el punto de vista político— que reformas como la fiscal y la agraria.

A través de los diferentes análisis de las secciones anteriores, encontramos sin embargo, que los patrones de asignación seguidos por las administraciones Echeverría y López Portillo estuvieron lejos de adoptar estas “racionales” recomendaciones. Como anteriormente considerábamos, el Distrito Federal recibió las mayores proporciones de inversión

<sup>25</sup> Niles M. Hansen (1965), “Unbalanced growth and regional development”. *Western Economic Journal* IV: 3-14.

<sup>26</sup> Albert O. Hirschman (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn., Yale University Press.

<sup>27</sup> Robert Looney y Peter Frederiksen (1981), “The regional impact of infrastructure investment in Mexico”, *Regional Studies* 15:285-296.

pública y el gasto en infraestructura observó los grados más altos de concentración en los estados más desarrollados. Lo que estos gobiernos parecen haber hecho es más bien adoptar las tesis originales del mentor intelectual de Hansen, Hirschman, quien sostenía que el Estado debería desistir de la idea de que "el progreso económico es una fuerza que debe afectar a todos los miembros y a todas las secciones de una comunidad", y por lo tanto debería evitar la dispersión geográfica de los fondos públicos, incluso si tal decisión estuviera en conflicto con sus necesidades de apoyo político.<sup>28</sup>

En su estudio citado anteriormente, que se refiere al periodo 1959-1974 y toma también las tesis de Hansen como marco teórico de referencia, Ramos Boyoli y Richter, en una posición similar a la aquí adoptada, argumentaban que, lejos de reducir las desigualdades regionales, la inversión pública en México había actuado para aumentarlas. Sin embargo, en una diferente interpretación de la naturaleza y el papel de las políticas regionales, estos autores concluían que:

para que se produzca un cambio real en el patrón de inversiones públicas es necesario que exista una verdadera política regional dentro de una verdadera estrategia de desarrollo en que estén explícitas las metas globales, sectoriales y regionales y los instrumentos de política que han de utilizarse para lograrlo, así como los programas y proyectos específicos de inversión.<sup>29</sup>

Es decir, estos autores proponían que para resolver el problema era sólo cuestión de diseñar una política regional más elaborada y formal, incluyendo su articulación con una estrategia global de desarrollo.

Como se expresó al principio de estas notas, sobre la base de las experiencias y realizaciones del sexenio 1971-1976, el gobierno del presidente López Portillo elaboró una estrategia de desarrollo que explícitamente especificaba metas globales, sectoriales y regionales, así como los instrumentos, programas y proyectos que su realización requería. Dentro del contexto de esta estrategia, no sólo se formalizó una elaborada y formal política regional, sino que incluso se elevó esta última a un estatus institucional. No obstante, lejos de ajustarse a las expectativas de Ramos Boyoli y Richter, en las secciones precedentes vimos que el esperado cambio no ocurrió y que, por el contrario, en este periodo se registró, incluso, una relativa reconcentración territorial de la inversión pública en relación al sexenio en el cual se dieron los primeros pasos y se sentaron las bases de tan explícita y articulada política.

<sup>28</sup> Hirschman, *op. cit.*, p. 190

<sup>29</sup> Ramos Boyoli y Richter, *op. cit.*, p. 180.

### Conclusiones

Con apoyo en los resultados obtenidos en los diferentes análisis de las páginas anteriores, puede concluirse que la rigidez de las prácticas de gobierno observadas durante los periodos 1959-1964 en cuanto a la asignación geográfica de la inversión pública federal no fue superada entre 1970 y 1982 a pesar de la acción de lo que conjuntamente constituyó la primer política regional comprehensiva de alcance nacional en México. Asimismo, puede decirse que si bien desde el punto de vista sectorial hubo cambios significativos que reflejaron las prioridades que estableció cada gobierno, en un sentido regional los cambios que se produjeron fueron insignificantes; sólo vinieron a reforzar los patrones de asignación que se habían generado desde antes de 1970 cuando no existía una política regional coherente de alcance nacional.

En consecuencia, puede aseverarse que no existió consistencia entre los objetivos declarados de las políticas y las acciones efectivas de los dos gobiernos para promover una redistribución regional acorde con esos objetivos, esto es, entre compromisos oficiales y decisiones concretas de política.

Los resultados aquí obtenidos permiten establecer también que la mera formalización de las políticas y la planeación regional, dentro del marco de una estrategia de desarrollo igualmente elaborada y formal, constituye una condición necesaria, mas de ninguna manera suficiente para efectuar cambios sustanciales en los patrones de asignación de la inversión pública federal congruentes con el objetivo de llevar a cabo una efectiva redistribución regional del ingreso y la riqueza en el país. Se requiere de acciones que trasciendan los confines del proceso de formulación y planes y políticas gubernamentales.

Una reorientación geográfica en la asignación del gasto público como la requerida sólo podrá llevarse a cabo cuando se den en el país las condiciones para realizar, de manera simultánea, una amplia serie de reformas económicas y sociales orientadas a abatir sustancialmente la desigualdad en todos sus órdenes. En estas reformas la redistribución regional del ingreso y la riqueza constituirán un aspecto esencial sustentado en un vasto movimiento de masas que las haga posible. En ese contexto, el Estado tendría que convertirse en el catalizador de ese movimiento, y así en promotor y ejecutor de las reformas que sólo de esa manera podrían producir cambios más congruentes con los objetivos buscados.

Empero, y aunque no se incluye en este trabajo el análisis de la inversión pública después de 1982, dados la orientación neoliberal de la política económica del presente régimen y el control corporativo de las clases trabajadoras por parte del Estado, y considerando también la pro-

**fundidad de la crisis por la que atraviesa el país actualmente, las posibilidades de que se avance en este sentido son evidentemente escasas, no obstante que en el presente sexenio la “descentralización de la vida nacional” ha sido una destacada divisa política y un reiterado compromiso de gobierno, y se hayan continuado y profundizado las políticas regionales iniciadas durante las dos anteriores.**