

# Diagnóstico de desarrollo regional: México

Gianfranco Viesti

Colección **Estudios nº 13**

---

Serie **Análisis**  
Área **Descentralización**





# Diagnóstico de desarrollo regional: México

Gianfranco Viesti

**Estudio nº 13**

Serie: Análisis

Área: Descentralización



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosocial-ii.eu

**Con la colaboración:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



The Organisation for Economic Co-operation and Development



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, julio 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

## Agradecimientos

Este informe fue elaborado por el profesor Gianfranco Viesti (Universidad de Bari, Italia, [gviesti@cerpemricerche.191.it](mailto:gviesti@cerpemricerche.191.it)). La Dra. Patrizia Luongo contribuyó con un documento de reflexión para el capítulo 3. La Dra. Ilaria Covizzi prestó una valiosa asistencia a la investigación para el apartado 1.8. Agradecemos los comentarios y sugerencias de Sergio Duarte de Castro y Lewis Dijkstra. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) prestaron una valiosa ayuda para obtener datos e información y para el análisis de las políticas. El informe fue supervisado por el Centro de Desarrollo de la OCDE y financiado y coordinado por EUROsociAL.



# Índice

Capítulo 1. El desarrollo regional en México .....	7
1.1. El país y su población.....	7
1.2. Geografía de la economía mexicana .....	13
1.3. Disparidades regionales .....	15
1.4. Qué hay detrás del PIB per cápita: Empleo y productividad .....	17
1.5. Otros determinantes de la productividad .....	21
1.6. Una tipología de economías regionales .....	25
1.8. Pobreza y desigualdad .....	28
1.9. Distribución geográfica del bienestar .....	31
Apéndice .....	35
Capítulo 2. Las políticas regionales en México .....	51
2.1. Introducción.....	51
2.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Política Nacional de Desarrollo Regional .....	53
2.3. Programas localizados y política urbana.....	55
2.4. Federalismo fiscal .....	57
2.5. Políticas sociales .....	67
2.6. Políticas tecnológicas e industriales .....	72
Apéndice .....	78
Capítulo 3. Políticas sociales y desarrollo regional: .....	89
El caso de oportunidades .....	89
3.1. <i>Oportunidades</i> : historia y hechos fundamentales .....	89
3.2. Efectos del programa.....	93
3.3. <i>Oportunidades</i> y características personales.....	94
3.4. <i>Oportunidades</i> y la división regional .....	97
Apéndice .....	101
Capítulo 4. Evaluaciones y recomendaciones .....	107
1. Mecanismos de gobernanza.....	107

2. Financiamiento del desarrollo regional.....	109
3. Más allá del alivio social .....	110
4. El reto de la productividad: fondos de productividad .....	112
5. Políticas territoriales y urbanas .....	114
<b>Referencias</b> .....	<b>117</b>



# Capítulo 1. El desarrollo regional en México

## 1.1. El país y su población

México tiene una superficie de 1 964 375 km<sup>2</sup> (INEGI 2012) y comparte fronteras internacionales con tres países: los Estados Unidos de América al Norte, cuya frontera tienen una longitud de 3 152 km, y con Guatemala y Belice al sureste. La frontera entre México y Guatemala se extiende por 956 km y la frontera con Belice tiene 193 km de longitud (INEGI 2012). El Trópico de Cáncer atraviesa México por la mitad y [http://en.wikipedia.org/wiki/Tropic\\_of\\_Cancer](http://en.wikipedia.org/wiki/Tropic_of_Cancer) divide al país en zonas templadas y tropicales al norte y sur, respectivamente, del paralelo 24.

El territorio mexicano es sumamente diverso. Las montañas cubren 37 % de la superficie total, las planicies otro 37 % y casi la mitad de estas últimas tienen una altitud superior a 1 000 metros sobre el nivel del mar. Las sierras de los estados meridionales presentan una orografía muy variada. El país tiene 5 zonas climáticas y 61 zonas subclimáticas. La mayor parte del norte es árida, mientras que el sur y el sureste son ricos en agua y bosques. En su amplia y diversa superficie, México presenta una serie de riesgos ecológicos y amenazas naturales.

En 2013, la población total de México alcanzó los 118 millones de habitantes, siendo el tercer país más poblado del continente americano, superado únicamente por Brasil y los Estados Unidos. La población mexicana se concentra en ciertas zonas geográficas y amplias áreas del país se encuentran subpobladas. La densidad demográfica es muy alta alrededor de la capital y otras zonas urbanas, sin embargo es muy baja en grandes áreas del país. El número medio de habitantes por km<sup>2</sup> es de 57. A nivel de los estados, esta cifra se eleva a 679 en México, pero se sitúa muy por debajo de 20 en varios estados del Norte (Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Durango), así como en Zacatecas (Centro) y Campeche (Sur). La densidad en el resto de los estados del sur se aproxima a la media nacional.

México es una república federal integrada por 31 estados y un Distrito Federal. En el Distrito Federal se encuentra la Ciudad de México, la capital histórica y política del país. Según los documentos recientes de la Política Nacional de Desarrollo Regional (SEDA-TU 2014 a,b,c,d), los estados mexicanos pueden agruparse en tres regiones: Norte

(Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas), Centro (Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala) y Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).

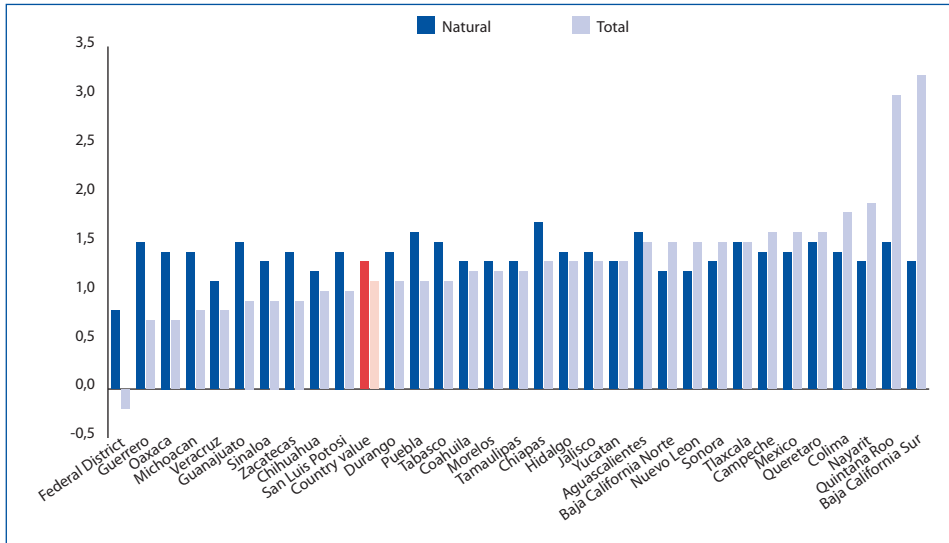
El tercer nivel administrativo en México son los municipios. Existen en total 2 457 municipios con una población media de uno 45 000 habitantes. El número y tamaño de los municipios difiere ampliamente entre un estado y otro, y van desde el caso de las dos Baja Californias, que solo tienen cinco municipios, hasta el de Oaxaca con 570. El número de municipios por estado es muy reducido en el Norte y mucho mayor en varios estados del centro y del sur (véase el cuadro A1 del apéndice).

La tasa de crecimiento demográfico de México sigue siendo alta, al igual que en otros países latinoamericanos. La población mexicana aumentó en 14 millones de personas en los últimos diez años (2003-2013) (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2013). La tasa natural de crecimiento demográfico se reduce constantemente, pues pasó de 2,77 % anual en 1980 a 2,65 % en 2000 y al 1,13 % en 2013 (esta tasa sigue siendo alta en comparación con la de los países de la OCDE). Esta tasa también es similar entre los distintos estados mexicanos. A excepción del Distrito Federal (DF), con una tasa del 0,8 % (2013), en todos los demás estados, la tasa natural de crecimiento demográfico oscila entre el 1,2 % (Baja California, Chihuahua, Nuevo León) y el 1,7 % (Chiapas) (véase el gráfico 1).

La migración tanto interna (interestatal) como internacional permite hacerse una idea adicional de la dinámica demográfica. Las pautas de migración son complejas y no parecen estar relacionadas exclusivamente con la geografía o los ingresos. México tiene una considerable migración al exterior de unas 200 000 personas al año (es decir, una tasa del 0,25 % anual). Entre 2005 y 2010, 1,1 millones de mexicanos emigraron al extranjero. Sin embargo, los flujos anuales hacia el exterior descendieron significativamente a partir de 2008 debido a la recesión internacional y el incremento de los controles fronterizos. Los estados mexicanos con el mayor porcentaje de migrantes internacionales son los del centro: Guanajuato (10,8 %), Jalisco (7,7 %), Michoacán (7,7 %), México (6,8 %) y Puebla (6,6 %).

En cuanto a la migración interna, la movilidad geográfica afectó a 3,3 millones de personas mayores de 5 años entre 2005 y 2010. En 2010, los estados de Baja California Sur y Quintana Roo atrajeron al mayor número de inmigrantes con un aumento neto de la población del 10 % y el 8,1 %, respectivamente. Ello se debe sobre todo a las altas tasas de empleo generadas por el crecimiento del sector turístico. Por una parte, los estados del norte recibieron en general importantes flujos migratorios de otras zonas, así como de emigrantes de regreso de los Estados Unidos (SEDATU 2014b). Por la otra, la mayoría de los estados del sur registraron una emigración

Gráfico 1. Tasa natural y total de crecimiento demográfico, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013), página 139.

exterior sin precedentes (SEDATU 2014d). El Distrito Federal presenta la menor migración interestatal negativa (-6,3 %), pues su población se traslada sobre todo a México y otros estados vecinos (INEGI 2005 2010). La interacción entre la dinámica natural y las migraciones determina las tasas totales de crecimiento demográfico. La tasa de crecimiento demográfico (2013) oscila entre 3,2 % en Baja California Sur y -0,2 % en el Distrito Federal. No obstante, con excepción de un reducido número de casos, la mayoría de los estados registraron un aumento total anual de la población entre el 1,0 % y el 1,6 % en 2013, y el DF fue el único que tuvo un descenso neto de población.

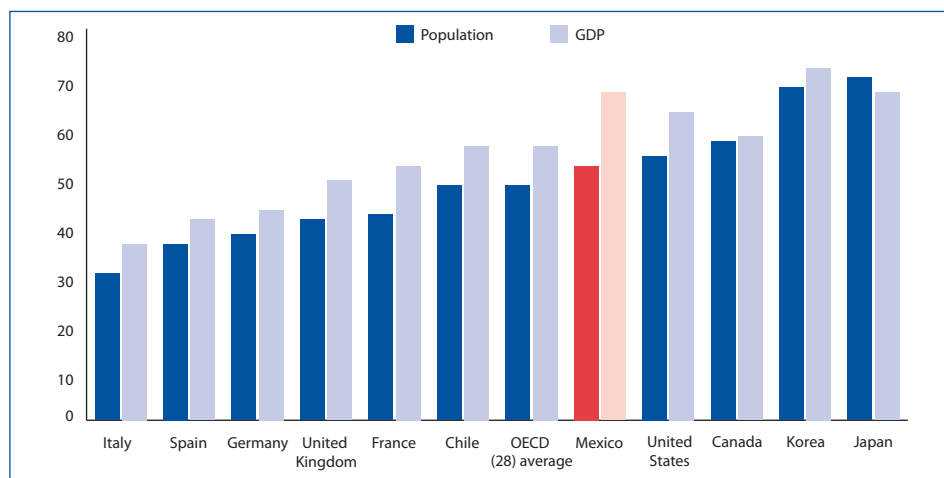
Desde la óptica de la estructura de edad, México es un país muy joven. Las personas mayores (de 65 años o más) representan solamente 6 % de la población total, en comparación con la media de 15 % de la OCDE. El porcentaje de personas mayores es muy bajo en todo el país. La entidad con el mayor porcentaje de personas mayores es el Distrito Federal (7,8 %), mientras que el estado con el menor porcentaje es Quintana Roo (3 %). Sin embargo, incluso el mayor valor regional de México sigue siendo muy bajo en comparación con la media de la OCDE.

El país cuenta tanto con zonas urbanas como rurales. Sin embargo, más del 80 % de la superficie del país (en la que vive casi 40 % de la población) puede calificarse predominantemente “rural”, de acuerdo con las definiciones de la OCDE (2013a). Las zonas “intermedias” que no pueden definirse como predominantemente rurales o urbanas, son menos habituales en México que en otros países de la OCDE.

Según la definición de la OCDE de zonas metropolitanas<sup>1</sup> para comparaciones internacionales, dos terceras partes de la población mexicana viven en 59 zonas metropolitanas. En términos absolutos, la población urbana se ha duplicado en los últimos 30 años (OCDE 2013b). La parte de la población que vive en zonas metropolitanas es similar a la media de la OCDE y otros países latinoamericanos (p.ej., Chile). Este hecho resulta especialmente relevante, pues el número total de zonas metropolitanas de México es relativamente pequeño en comparación con su población. Existe una zona metropolitana por cada 1,5 millones de habitantes, en comparación con la media de la OCDE de una por cada 600 000; únicamente en Japón la proporción es similar, lo que implica que las zonas metropolitanas mexicanas son de mayor tamaño de media que en otros países.

Más de la mitad de la población de México vive en las 33 zonas metropolitanas urbanas de mayor tamaño (OCDE 2013a), cada una de las cuales tiene una población de más de 500 000 habitantes; esta proporción es superior a la de la mayoría de los países comparables y es similar únicamente a la de los Estados Unidos e inferior a la de Japón y Corea (países con una superficie mucho menor) (véase el gráfico 2). A la inversa, la parte de la población que vive en ciudades pequeñas y medianas (entre 100 000 y 500 000 habitantes) es reducida, en particular en los centros urbanos con una población entre 100 000 y 200 000 habitantes, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE.

**Gráfico 2. Peso de las zonas metropolitanas, 2010**



Fuente: OCDE, Regions at a Glance 2013, gráfico 1.6.

La mayor zona metropolitana es del valle de México. Con una población de 19,8 millones de habitantes representa 17 % del total nacional. Le siguen Guadalajara y Monterrey, ambas con una población cercana a 4,5 millones de habitantes. En otras palabras, una cuarta parte de la población mexicana vive en una de las tres mayores zonas me-

1. Zonas urbanas funcionales (ZUF) con más de 500 000 habitantes (OCDE 2013a).

tropolitanas. Asimismo, las zonas metropolitanas de Puebla y Toluca tienen una población superior a 2 millones de habitantes, en tanto que otras 8 zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes. En resumen, casi 44 millones de mexicanos (algo más de 40 % del total) viven en zonas urbanas con más de un millón de habitantes (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1. Zonas metropolitanas de México, clasificadas por su PIB**

	Población	Porcentaje de la población del país	PIB**	Porcentaje en relación al PIB del país	PIB per cápita
<b>Valores a nivel nacional</b>	112 336 538	100,00	1 349 201	100,00	1,00
Valle de México	19 255 925	17,14	309 266	22,92	1,34
Monterrey	4 152 115	3,70	99 186	7,35	1,99
Guadalajara	4 398 145	3,92	66 433	4,92	1,26
Toluca	1 936 126	1,72	34 666	2,57	1,49
Puebla	2 135 375	1,90	31 500	2,33	1,23
Centro (Villahermosa)	875 172	0,78	30 756	2,28	2,93
León	1 609 504	1,43	21 744	1,61	1,12
Querétaro	1 119 642	1,00	21 175	1,57	1,57
Tijuana	1 559 683	1,39	19 272	1,43	1,03
San Luis Potosí	1 185 716	1,06	18 914	1,40	1,33
Chihuahua	830 231	0,74	18 184	1,35	1,82
Torreón	1 247 765	1,11	17 236	1,28	1,15
Hermosillo	784 342	0,70	17 203	1,28	1,83
Mérida	1 316 633	1,17	16 809	1,25	1,06
Saltillo	725 123	0,65	14 574	1,08	1,67
Ciudad Juárez	1 332 131	1,19	14 254	1,06	0,89
Aguascalientes	951 197	0,85	13 552	1,00	1,19
Benito Juárez	661 176	0,59	12 329	0,91	1,55
Mexicali	936 826	0,83	11 913	0,88	1,06
Veracruz	782 301	0,70	11 713	0,87	1,25
Acapulco de Juárez	789 971	0,70	115 46	0,86	1,22
Cuernavaca	876 083	0,78	11 405	0,85	1,08
Culiacán	858 638	0,76	11 060	0,82	1,07
Tampico	762 129	0,68	10 049	0,74	1,10
Pachuca de Soto	546 513	0,49	9 574	0,71	1,46
Morelia	846 052	0,75	8 250	0,61	0,81
Reynosa	727 150	0,65	8 075	0,60	0,92
Oaxaca de Juárez	729 315	0,65	7 243	0,54	0,83
Durango	582 267	0,52	6 428	0,48	0,92
Tuxtla Gutiérrez	738 261	0,66	6 107	0,45	0,69
Celaya	602 045	0,54	4 807	0,36	0,66
Xalapa	729 661	0,65	4 313	0,32	0,49

**Cuadro 1. Zonas metropolitanas de México, clasificadas por su PIB (cont.)**

	Población	Porcentaje de la población del país	PIB**	Porcentaje en relación al PIB del país	PIB per cápita
Irapuato	529 440	0,47	2 696	0,20	0,42
TOTAL 33	57 112 653	50,84	902 232	66,87	1,58

Fuente: Basado en OCDE (2013a).

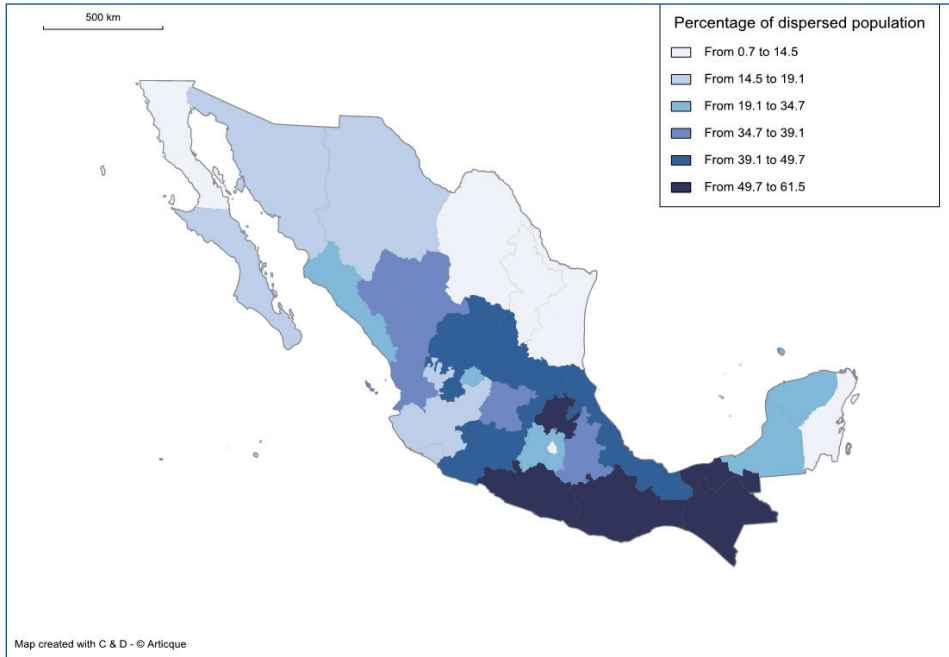
De la década de los cincuenta a los años ochenta, México experimentó una enorme migración demográfica del campo a las ciudades, pues el porcentaje de la población urbana aumentó de 42,6 % en 1950 a 71,3 % en 1990. Como resultado de las migraciones y de las tasas de crecimiento natural, la población urbana se duplicó en valores absolutos en los últimos 30 años (SEDATU-CNV 2013).

Las ciudades no estaban preparadas para tal aumento que creó problemas de extensión, congestión, falta de servicios e infraestructuras y contaminación. En los últimos 30 años, mientras que la población urbana se duplicaba, la superficie de las ciudades mexicanas creció 800 % y más de 1,3 millones de hectáreas de suelo se dedicaron a usos urbanos. Actualmente, la densidad urbana media de México es de 23 casas por hectárea frente a un nivel “deseable” de 80, y las medias europeas varían entre 100 y 500 casas por hectárea. La velocidad media de los automóviles en el Distrito Federal pasó de 38,5 km/h en 1990 a 13 km/h en 2010, y el tiempo medio de transporte al trabajo alcanza 81 minutos, con un mayor coste, importantes problemas de movilidad urbana y de acceso a los servicios, así como altos niveles de emisiones y contaminación (SEDATU-CNV 2013).

En México existen 188 000 localidades con menos de 2 500 habitantes, en las que viven más de 26 millones de personas. Estas localidades sufren de dispersión y aislamiento, en particular en lo referente al acceso a los servicios públicos y la conexión con los mercados (SEDESOL 2013). Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el porcentaje de la población que vive en localidades con menos de 5 000 habitantes varía mucho entre un estado y otro, y es mayor en el centro y el sur del país, tanto en la costa del Pacífico como en la del Caribe. Los asentamientos dispersos representan hasta un 60 % de la población total de Hidalgo (Centro), Oaxaca y Chiapas (Sur), y hasta 50 % en Zacatecas (Centro norte), Guerrero, Veracruz y Tabasco (Sur). Los estados del norte se caracterizan por tener un porcentaje menor de población dispersa, que va de 7 % en Nuevo León a menos de 20 % en Sonora (véase el gráfico 3).

El panorama general corresponde al de ciudades muy grandes y congestionadas, un gran número de asentamientos pequeños y muy pequeños (algunos de ellos aislados) y una presencia limitada de centros urbanos de tamaño medio. Este marco da lugar a problemas estructurales para la población urbana y la economía, pero también para el México rural. En relación con esta última cuestión, la debilidad de la red de ciudades

**Gráfico 3. Porcentaje de población dispersa en 2010 (personas que viven en localidades de menos de 5 000 habitantes)**



Fuente: CONAPO.

pequeñas y medianas obstaculiza el desarrollo de una economía rural más diversa debido a la falta de acceso a infraestructuras, servicios y mercados.

## 1.2. Geografía de la economía mexicana

La geografía de la economía mexicana es sumamente diversa, ya que dentro de sus fronteras el país muestra diferencias tan grandes como las que se podrían encontrar en un continente. La actividad económica, aunque menos concentrada geográficamente que en otros países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, no está distribuida en absoluto de forma uniforme. Existen grandes diferencias entre las regiones del norte y del sur, entre las ciudades y las zonas rurales, y al interior de la mayoría de los estados.

La distribución regional del PIB está ligada a la historia del desarrollo económico de México. La economía mexicana creció en torno a la capital, al igual que en otros países en desarrollo. Al ser un país centralizado que adoptó una estrategia basada en la sustitución de importaciones, la industria mexicana se desarrolló primordialmente alrededor de la capital, que coincide también con el centro geográfico del país. Asimismo, la mayoría de los servicios se concentraron en la capital, a pesar de estar destinados para todo el país.

La economía política mexicana cambió sustancialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994, que dio lugar a un vigoroso desarrollo de todos los estados del norte situados cerca de la frontera con los Estados Unidos, gracias a la mejora de las relaciones comerciales con este país y Canadá. La explotación del petróleo y el turismo, que comenzaron en los años setenta, completan el panorama.

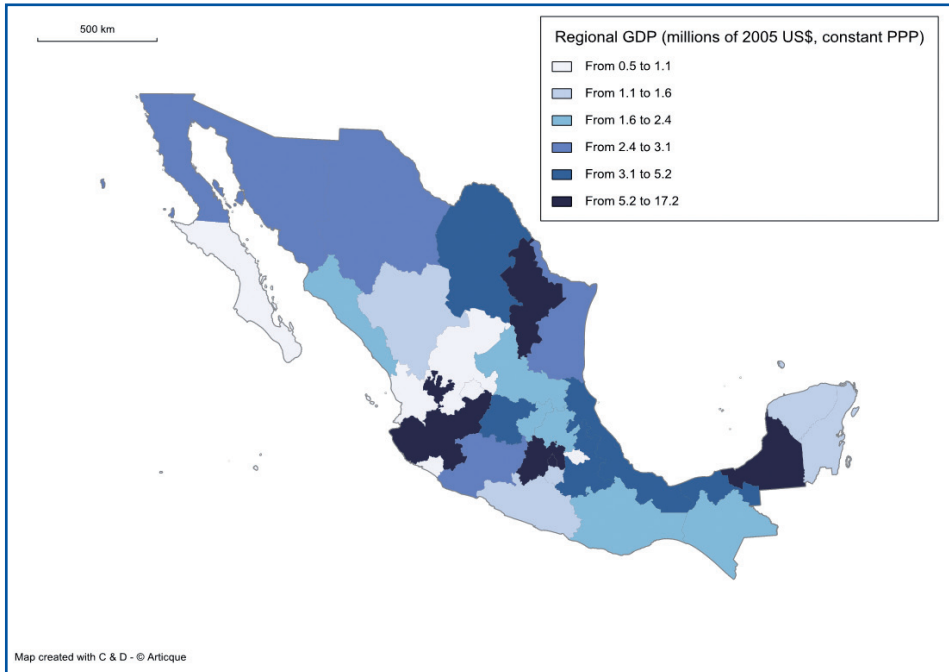
En la actualidad, México se diferencia de los países en los que una única región "central" (que puede incluir o no la capital) representa una parte muy amplia del PIB. Este es el caso de países como Grecia, España, Portugal y, hasta cierto punto, Francia y el Reino Unido, así como de un gran número de países latinoamericanos. México se parece más a países como Corea o Alemania. La concentración regional del PIB, medida por el peso del 10% de las regiones con el mayor PIB no es particularmente elevada en México en comparación con otros grandes países de la OCDE y países emergentes. El porcentaje de estas regiones en México es de 35,4 %, en comparación con más de 50 % en Chile, Colombia y Brasil, y aproximadamente 40 % en los Estados Unidos y Canadá. Únicamente China, Sudáfrica y Australia tienen un porcentaje inferior al de México (OCDE 2013a).

En el país se pueden identificar cuatro polos de desarrollo. El primero de ellos es la zona central que tiene un importante peso económico. Tan solo el Distrito Federal representa 17,2 % del PIB nacional (OCDE 2013a), mientras que 9,4 % corresponde a México. De ello se desprende que estas dos entidades generan más de una cuarta parte de la producción total. El segundo polo está formado por otros estados del centro con altos niveles de producción: Jalisco (6,3 %), Guanajuato (3,9 %), Puebla (3,4 %) y Querétaro (1,8 %), que entre ellos representan 15,4 % de la producción total del país. El tercer polo está integrado por los estados del norte, incluido Nuevo León, que contribuye 7,6 % de la producción nacional, y los otros seis estados fronterizos con los Estados Unidos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) que representan 22 % del PIB nacional. Por último, el cuarto polo se compone de los dos estados productores de petróleo del Sur: Campeche y Tabasco, que juntos representan 8,9 % del PIB nacional (véase el gráfico 4).

Una característica particular de México es que las 33 mayores zonas metropolitanas generan 67 % del PIB nacional, porcentaje ligeramente inferior al de Japón y Corea, pero superior al de todos los demás países de la OCDE (OCDE 2013a). Tan solo la Zona Metropolitana del Valle de México representa 22,9 % del PIB nacional, Monterrey (Nuevo León) 7,4 % y Guadalajara (Jalisco) 4,9 %. Tres zonas metropolitanas tienen un peso cercano a 2,5 % del PIB nacional, a saber, Toluca (México), Puebla (Puebla) y Villahermosa (Tabasco), seguidas de León (Guanajuato) y Querétaro (Querétaro) en torno a 1,5 %. Las 26 zonas metropolitanas restantes tienen un peso global en términos de PIB nacional igual al de la Ciudad de México.



**Gráfico 4. PIB regional de México, 2010 (millones de dólares US\$ expresados en PPA constantes, precios (reales) constantes de 2005)**



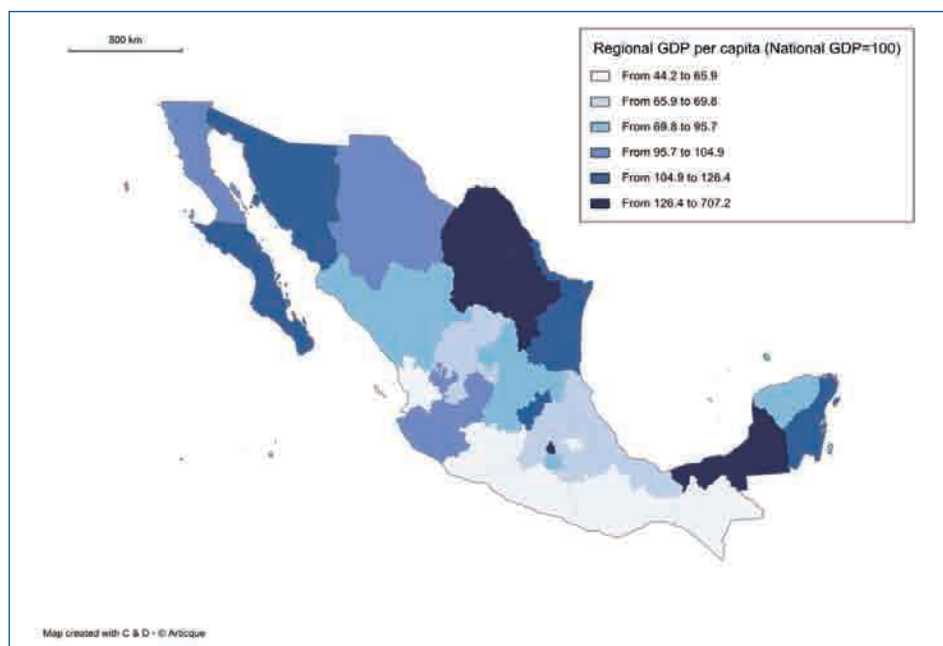
Fuente: Estadísticas regionales de la OCDE.

### 1.3. Disparidades regionales

La distribución del PIB per cápita entre los distintos estados mexicanos es muy poco uniforme. En 2010, el índice Gini de desigualdad regional de México era del 0,35, valor superior al de todos los demás países emergentes (salvo Indonesia) y más del doble del de otros grandes países de la OCDE, como los Estados Unidos y Canadá (OCDE 2013a). El PIB per cápita del Distrito Federal era más del doble que la media nacional, mientras que el de Chiapas tan solo era la mitad de dicha media. De hecho, el PIB per cápita del Distrito Federal representa casi cinco veces el de Chiapas (véase el cuadro A2 del Apéndice).

El PIB regional per cápita no presenta un patrón geográfico simple. En primer lugar, existe una clara diferencia entre los estados del norte y los del sur. Los primeros, al estar cerca de la frontera con los Estados Unidos, tienen un PIB per cápita superior o similar a la media nacional. Este es el caso de Nuevo León, con un PIB per cápita de 183 (siendo la media nacional igual a 100) y Coahuila con 126, mientras que Sonora y Baja California se aproximan más a la media. En cambio, los estados del sur, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, tienen un PIB per cápita cercano a la mitad de la media nacional. Sin embargo, también se observan

Gráfico 5. PIB regional per cápita, 2010 (México = 100)



Fuente: Basado en las Estadísticas regionales de la OCDE.

diferencias regionales importantes en el sur y el sureste, pues el PIB per cápita varía entre los 69 de Veracruz y los 123 de Quintana Roo. Los estados del centro también muestran disparidades importantes. Por ejemplo, el PIB per cápita en Querétaro es de 114, mientras que en México es de 70 y el de Tlaxcala apenas llega a 52. Esto significa que, aparte de las diferencias entre las macrorregiones de México, también existen diferencias sustanciales dentro de ellas (véase el gráfico 5).

Desde una perspectiva histórica, las disparidades regionales de ingreso en México siempre han sido sumamente amplias. El país experimentó una tendencia hacia una convergencia regional de los ingresos desde la Segunda Guerra Mundial hasta la mitad de los años ochenta (Gómez Zaldívar y Ventosa Santaularia 2012) y presentaba un patrón diferente al de otros grandes países latinoamericanos. Esta convergencia fue especialmente marcada en los años setenta (Esquivel y Messmacher 2002). En los años noventa, la convergencia se ralentizó y finalmente se detuvo (sobre todo si se excluye del análisis a los estados ricos en petróleo). Los investigadores están de acuerdo en atribuir la dinámica territorial en las dos últimas décadas al cambio del régimen económico de una estrategia basada en la "sustitución de importaciones" a un enfoque basado en el libre comercio, sobre todo tras el TLC. Este cambio de política jugó a favor de los estados del norte fronterizos con los Estados Unidos y en contra de los estados del sur (Mendoza Cota y Pérez Cruz 2007), y provocó al mismo tiempo una reestructuración de las actividades manufactureras en torno a la Ciudad de México (Sánchez Reaza y Rodríguez Pose 2002). Desde 1985, el peso de

los estados del norte, expresado en porcentaje del PIB nacional, se incrementó de 23 % a 28 %, mientras que el de los estados del sur disminuyó de 20 % a 16 % (SEDATU 2014a). Más recientemente, las desigualdades regionales de México no han cambiado de modo sustancial y siguen siendo grandes. Según la OCDE (2013a), el índice Gini del PIB regional per cápita en 2010 era ligeramente superior al de 1995 (0,35 frente a 0,34). Durante el mismo período, en economías emergentes, como Colombia, Brasil, Sudáfrica y China, las disparidades regionales en términos de PIB per cápita disminuyeron, mantuvieron su nivel en la India y aumentaron drásticamente únicamente en Rusia.

Los ingresos medios per cápita son muy superiores en las zonas metropolitanas que en el resto de México. Las zonas metropolitanas de México producen 67 % (2010) del PIB nacional, al tiempo que en ellas vive 51 % de la población (OCDE 2103a). Esto implica que la media del PIB per cápita en las 33 mayores zonas metropolitanas del país es de 133 (México = 100), mientras que en el resto del país es de 67. En todos los países de la OCDE, el PIB per cápita es mayor en las zonas metropolitanas que en el resto del país.<sup>2</sup> Sin embargo, la magnitud de la brecha entre las zonas urbanas y las rurales en México en lo que se refiere a ingresos per cápita es la más alta entre los países medianos y grandes de la OCDE.

#### 1.4. Qué hay detrás del PIB per cápita: Empleo y productividad

Las disparidades en el PIB per cápita entre los estados mexicanos se deben a diferencias de productividad. Por definición, el PIB per cápita es igual a la tasa de empleo (asalariados/población total)<sup>3</sup> multiplicada por la productividad (PIB por asalariado). Las tasas de empleo de los distintos estados mexicanos son muy similares. En 2010, la tasa de empleo, calculada sobre la población total, era del 40,8 %. Las tasas de empleo regionales difieren ligeramente de esta cifra, y la variación entre los estados es reducida. Si la media del país es igual a 100, esta tasa va de 89 en Durango y 91 en Zacatecas, a 119 en Quintana Roo, 111 en Yucatán y 110 en Baja California Sur (véase el cuadro A3 del Apéndice).

Sin embargo, cabe destacar que existe una gran diferencia entre las tasas de empleo de hombre y mujeres, la segunda más alta de la OCDE. A pesar de haber aumentado modestamente en los últimos años, la tasa de empleo femenino en México es inferior a la de Chile, Brasil y otros países latinoamericanos (OCDE 2013b). El desempleo juvenil aumentó recientemente debido a la crisis internacional, sobre todo en algunos estados del norte.

La magnitud de las disparidades entre los distintos mercados laborales regionales de México es similar a la de otros países de la OCDE. Los mercados laborales regionales de

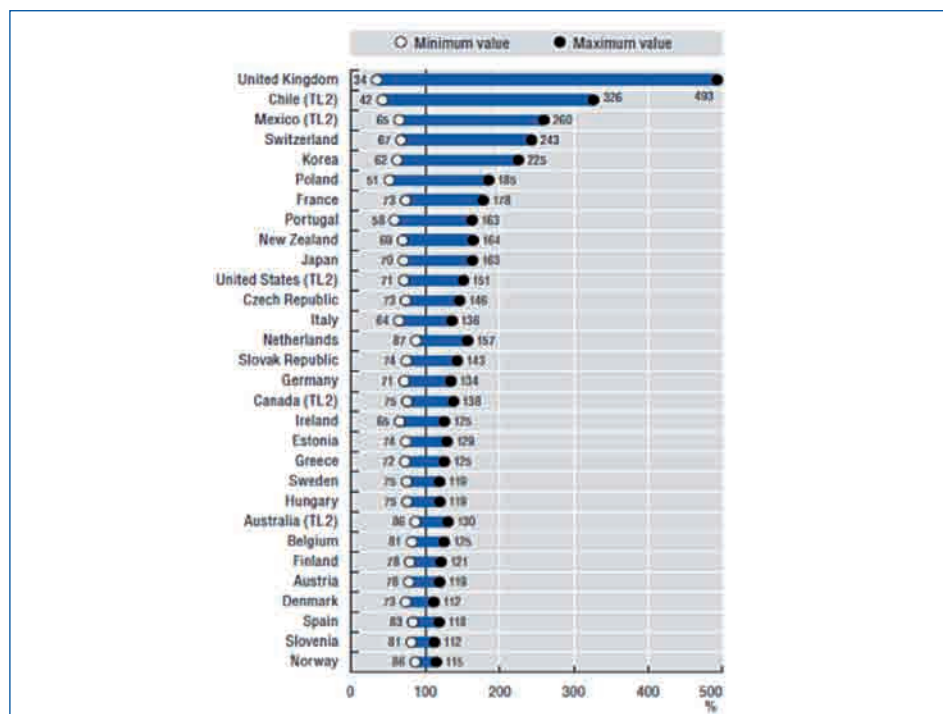
2. Excepto en Corea, Japón y Canadá, en los que niveles de ingresos son muy similares.

3. Al examinar las tasas de empleo solo debe tenerse en cuenta la población en edad de trabajar. No obstante, debido a lo limitadas que son las diferencias regionales en la estructura de edad de la población, como ya se ha expuesto, para hacer una comparación territorial simple se puede calcular directamente la tasa de empleo en relación con toda la población.

México pueden ser objeto de una comparación internacional mediante los índices Gini de participación regional y tasas de desempleo (OCDE 2013a). Ambos índices muestran que las disparidades regionales en los mercados laborales de México no están muy lejos de la media de la OCDE y son muy inferiores en lo que se refiere a PIB per cápita. La tasa de participación<sup>4</sup> presenta un índice Gini de disparidades regionales cercano a la media de la OCDE. Su valor es inferior al de otras importantes economías emergentes, como Polonia, Turquía y Corea, y también al de algunos países desarrollados que se caracterizan por tener importantes desequilibrios regionales, como Italia, España y los Estados Unidos. Otro tanto ocurre con el índice Gini de tasas de desempleo regional. En 2012, todos los estados mexicanos tenían una tasa de desempleo inferior a la media de la OCDE (véase el gráfico A1 del Apéndice).

Las diferencias regionales de productividad (PIB/empleo total) resultan cruciales. La distribución geográfica de la productividad se asemeja mucho a la de los ingresos per cápita. Todos los estados del norte tienen altos niveles de productividad. Algunos de ellos se aproximan a la media nacional, pero en algunos casos la diferencia es enorme, como en el caso de

**Gráfico 6: Distribución del PIB regional por trabajador a nivel territorial 3 (expresado en porcentaje de la media nacional), 2010**



Fuente: OCDE (2013a).

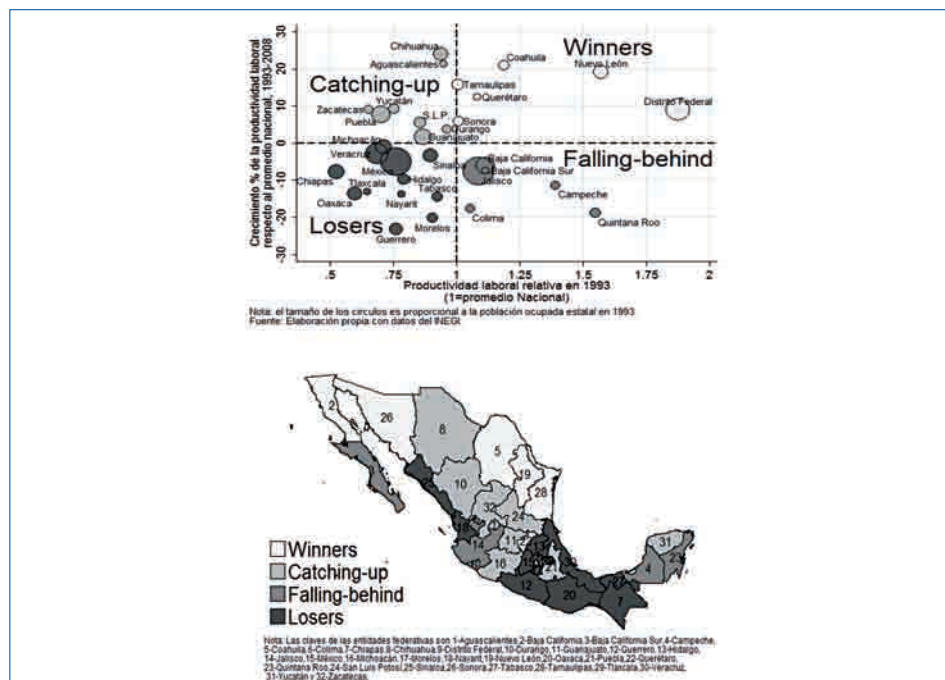
4. La tasa de participación de la población activa se define como el cociente entre la población activa y la población en edad de trabajar.

Nuevo León, donde es casi 170 (media nacional = 100), en Coahuila es 131, en Sonora es 110 y en Tamaulipas es 107. En el centro, la productividad es muy elevada en el Distrito Federal (200), y también se registran niveles altos en Querétaro (121), que está situado cerca de la Ciudad de México. La productividad es más baja en otros estados de la zona, como México (69). En algunos estados del sur, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, la productividad se sitúa en torno a la mitad del nivel nacional, mientras que en algunos del sureste es considerablemente mayor, como en el caso de los estados productores de petróleo de Campeche (679) y Tabasco (199), así como en el estado costero de Quintana Roo (101).

La disparidad regional en materia de productividad en México es la tercera más alta entre los países de la OCDE. En 2010, únicamente el Reino Unido (debido a la peculiar situación de Londres) y Chile presentaban mayores diferencias internas (OCDE 2013a) (véase el gráfico 6).

Las distintas tendencias regionales de la productividad fueron la principal causa de la divergencia del PIB per cápita entre los estados mexicanos. Un análisis reciente del período 1993-2008, efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2013a), muestra que los estados de altos ingresos son aquellos que tuvieron el mayor aumento de la productividad en este período. En una perspectiva a largo plazo, un análisis que abarca el período 1960-2000 muestra que 82 % de la diferencia en el PIB per cápita puede atribuirse a las diferencias en el nivel de productividad laboral (OCDE 2009) (véase el gráfico 7).

**Gráfico 7: Productividad y aumento de la productividad, 1993-2008**



Fuente: BID (2013a).

Por ello, las disparidades regionales están relacionadas con las diferencias de especialización económica en el país. La posibilidad de encontrar un trabajo (que indica la tasa de empleo) desempeña un papel secundario, pues lo que realmente importa es el tipo de trabajo. ¿Cuáles son las causas de estas diferencias? La primera y más importante es la estructura de la economía en los estados. La productividad es muy diferente entre las distintas actividades, de modo que los niveles de productividad (y los ingresos per cápita) de los estados dependen ante todo de la composición sectorial del empleo.

Esta es una característica común de la historia económica internacional. Lo que determinó el crecimiento en el pasado en los países avanzados y ha determinado el crecimiento en las últimas décadas en los países emergentes es el cambio estructural. Los trabajadores pasan de actividades con una baja productividad (generalmente la agricultura) a actividades con una alta productividad (por lo general la industria manufacturera) (Rodrik 2008), generando así un aumento considerable del PIB per cápita.

En este aspecto no resulta sorprendente que la composición del empleo entre agricultura, industria manufacturera y servicios de los estados mexicanos sea sumamente diferente (INEGI 2012). Por otra parte, estas diferencias han venido aumentando en los últimos 20 años como consecuencia de la reorganización de la economía mexicana tras la firma del TLC (OCDE 2009). En 2012, la agricultura representaba 13,6 % del empleo total en México y su papel a la hora de ofrecer oportunidades de empleo difiere significativamente entre los distintos estados mexicanos. Por ejemplo, el empleo en la agricultura es de 41 % en Chiapas, 31 % en Guerrero y 30 % en Oaxaca, al tiempo que es inferior 10 % en todos los estados del norte<sup>5</sup>, e insignificante en el Distrito Federal y México (véase el cuadro A4 del apéndice).

La importancia del empleo en la industria manufacturera también varía considerablemente entre los estados mexicanos; de media, 15 % de los asalariados mexicanos trabaja en ella. Este porcentaje desciende muy por debajo de 10 % en los estados del sur, como Chiapas, Quintana Roo, Campeche y Tabasco. En cambio, la parte del empleo en la industria manufacturera dentro del empleo total es superior a 20 % en estados del norte, como Coahuila, Chihuahua y Nuevo León, y algunos importantes estados del centro, como Guanajuato y Querétaro.

El porcentaje del empleo en el sector terciario es muy elevada en todos los estados, con una media nacional confirmada de 62,3 %. Debido a la difusión relativamente homogénea de los servicios públicos y la presencia de varios servicios privados que no pueden exportarse a distancia, la tasa de empleo en los servicios puede ser muy similar entre los distintos estados mexicanos. Sin embargo, algunos servicios -como los financieros, profesionales, de la información y otras actividades avanzadas del sector terciario- se exportan cada vez con más frecuencia. Esto significa que las empresas de

---

5. Con la excepción de Sonora, que es de 11,6 %.

una región pueden satisfacer una demanda situada fuera de las fronteras regionales, algo que resulta posible sobre todo gracias a las oportunidades que ofrecen las TIC. En otros casos (comercio especializado, servicios turísticos), las empresas pueden “exportar” servicios debido a que sus clientes se trasladan a su estado para adquirirlos. Esto explica por qué el papel de los servicios es mucho mayor en algunos casos concretos: por una parte, en el DF (82,9 %), debido a los servicios financieros y profesionales, y a las tecnologías de la información y la comunicación, y por la otra, en Baja California Sur y Quintana Roo, como consecuencia del turismo.

## 1.5. Otros determinantes de la productividad

La estructura de la economía influye de forma crucial en la productividad junto con una serie de otros factores, como el tamaño de las empresas y el papel de la economía informal, las economías urbanas, la mano de obra de calidad, la investigación, el desarrollo y la innovación, las inversiones extranjeras directas, la geografía y las infraestructuras. Todo ello interactúa igualmente con la especialización sectorial. La finalidad de este trabajo no es comprobar las relaciones causales entre estos factores y la productividad. Algo que, de hecho, resultaría difícil, ya que las relaciones causales a menudo son circulares, pues la mano de obra de calidad aumenta la productividad y, a su vez, el aumento de la productividad y de los ingresos, junto con la demanda de mano de obra en tipos de producción más avanzados, promueven la oferta de mano de obra cualificada.

Una causa importante de la diferencia geográfica de la productividad en México es el tamaño medio de las empresas. Un informe reciente (McKinsey Global Institute 2014) muestra que la productividad en México es mucho mayor en las grandes empresas. En 2009, el valor añadido por persona ocupada era de 44 000 dólares en las grandes empresas (con más de 500 asalariados), frente a los 4 000 dólares de las pequeñas empresas (con menos de 10 asalariados). Por otra parte, mientras que las grandes empresas registraron un aumento considerable de la productividad (en el período 1999-2009), esta descendió en las pequeñas empresas.

La composición del empleo de las entidades mexicanas (industria manufacturera, comercio y servicios, sin incluir la agricultura) por el tamaño de las empresas presenta grandes diferencias. Las microempresas (con hasta 10 asalariados) representan 46 % del empleo a nivel nacional. Su peso es superior a 60 % en nueve entidades, entre las que destacan Oaxaca (76 %) y Guerrero (74 %), pero en algunos estados del norte (Coahuila, Chihuahua) y del centro, el papel de las microempresas también es predominante. Sin embargo, tan solo representan 27 % del empleo en Nuevo León y 29 % en el DF (véase el cuadro A5 del apéndice).

El tamaño relativo de la economía formal desempeña un papel en la productividad. La tasa de informalidad en México a finales de 2013 era de 58,8 % (Gobierno de los Estados

Unidos Mexicanos 2013b). Según la OCDE (2009) existe una correlación entre el porcentaje de la economía informal y la productividad en diversas entidades.<sup>6</sup> Todos los estados con un mayor PIB per cápita presentan porcentajes mucho más bajos de economía informal que la media nacional. Se registran porcentajes sumamente altos en los estados de bajos ingresos, como Oaxaca y Guerrero, así como México y Puebla. Sin embargo, esta correlación no es directa y resulta interesante señalar que en Chiapas, por el contrario, la economía informal está muy poco extendida.

En México existen 5,3 millones de pequeñas empresas rurales (*unidades económicas rurales*). Una cuarta parte de ellas (22,4 %, es decir, 1,2 millones) no tienen actividad de mercado y son gestionadas para el autoconsumo; 2,6 millones tienen una actividad de mercado muy limitada. En todos los casos, los niveles de productividad son sumamente bajos (SEDESOL 2013).

La productividad es mucho mayor en las ciudades que en el resto del país, lo que se debe a la especialización sectorial, gracias a la cual todas las actividades terciarias modernas de alta productividad se concentran cada vez más en las zonas urbanas. Según las definiciones de la OCDE (2013a), las zonas metropolitanas mexicanas representan 52 % del empleo total a nivel nacional y en ellas vive 51 % de la población, de modo que las tasas de empleo son similares en dichas zonas y el resto del país. La diferencia de PIB per cápita es 1:1, algo que se explica por la diferencia de productividad (véase el cuadro A6 del apéndice).

Por consiguiente, la tasa de informalidad laboral es superior en las localidades muy pequeñas (de menos de 2 500 habitantes: 81,9 %) y las pequeñas localidades (entre 2 500 y 14 999 habitantes: 70,2 %) que en las ciudades de más de 100 000 habitantes, en las que es del 46,5 % (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2013b).

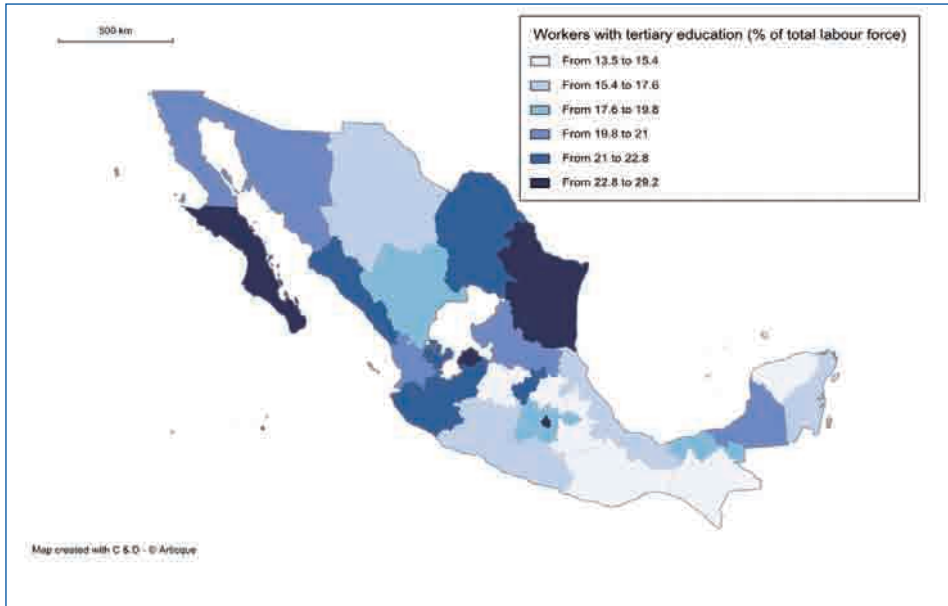
La productividad presenta una relación positiva con el porcentaje de trabajadores relativamente cualificados dentro de la población activa total. Un parámetro de la mano de obra cualificada es el porcentaje de asalariados con educación superior dentro de la población activa total. En el caso de México, este porcentaje se acerca a 20 %, que es muy bajo en comparación con el de la mayoría de los países de la OCDE.<sup>7</sup> Incluso en este aspecto, las disparidades internas son sumamente importantes. El porcentaje de la población activa con educación superior en el Distrito Federal es de 29 %, cifra cercana a la media de los Estados Unidos. En varios estados del norte, así como en Jalisco y Querétaro, este porcentaje es superior a 20 %; en algunos estados del sur y del centro, como Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Puebla y Guanajuato es de 15 % o inferior (véase el gráfico 8).

6. Aunque menor que la correlación entre productividad, por una parte, y capital humano, investigación, desarrollo e innovación e inversiones extranjeras, por la otra (véase más abajo).

7. El porcentaje de la población activa con educación superior en México es similar al de Austria, Italia, la República Checa, la República Eslovaca y Turquía.



**Gráfico 8. Trabajadores con educación superior, 2008 (en porcentaje de la población activa)**



Fuente: Estadísticas regionales de la OCDE.

Como se señala en OCDE (2009), varios estudios (Díaz-Bautista y Domínguez 2004; Barceinas y Raymond 2005; Carton 2008) muestran el importante efecto que tienen el capital humano y la inversión en este último en las disparidades mexicanas y la convergencia del pasado. En OCDE (2009) se señala que existe una correlación positiva, incluso mayor que la de la media de la OCDE, entre el grado de instrucción y la productividad laboral en los estados mexicanos.

En México, las actividades de investigación y desarrollo son muy reducidas. Uno de los posibles parámetros para medir la intensidad de la investigación es el total de patentes por millón de habitantes. En 2010 se registraron 1,5 patentes por millón de habitantes en México, en comparación con 7 en el caso de Turquía y Polonia, y 172 en el de Corea. El registro de patentes está muy concentrado en determinados territorios, entre los que el DF ocupa una vez más el primer lugar. Resulta interesante señalar que Querétaro y Jalisco obtienen resultados relativamente buenos en este aspecto, al igual que algunos de los estados industrializados del norte (véase el cuadro A7 del Apéndice).

Las empresas extranjeras son otro importante factor de cambio en la producción y especialización regionales y, por ende, en la productividad. El papel que desempeña la inversión extranjera directa en la economía mexicana se ha hecho muy importante en los últimos 20 años. En 1990, las inversiones extranjeras directas (IED) tan solo representaban 7,8 % del PIB, mientras que en 2012, las IED recibidas por el país representaron 26,8 % del

PIB (UNCTAD 2013), porcentaje que es similar a la media de los países de América Central y Sudamérica (30,8 %)<sup>8</sup>, con la excepción de Chile (77,7 %).

La inversión extranjera directa en México se concentra predominantemente en las zonas más ricas y desarrolladas. Del flujo total durante el período 2008-2012 (que representó una cantidad superior a 100 000 millones de dólares US\$) 47,4 % fue a parar al Distrito Federal (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2013). Ello se debe sobre todo a la gran inversión extranjera en el sector de los servicios y, en particular, en las actividades bancarias. El Distrito Federal, junto con los Estados de México, Jalisco y Querétaro, atrajeron 60 % de los flujos de IED, al tiempo que otros estados del norte solo recibieron 27 % (de los cuales, 10 % correspondió a Nuevo León). En cambio, las inversiones extranjeras directas resultaron insignificantes en otros estados, incluido el estado turístico de Quintana Roo (aproximadamente 1 % del total). Esta pauta se ha repetido en los últimos 20 años.

La geografía y la existencia de infraestructuras influyen en la localización de las actividades económicas, por ello pueden influir en la productividad y los ingresos a través de la estructura de la economía. La falta de infraestructuras de transporte en particular puede obstaculizar el desarrollo de la producción “exportable” dirigida a mercados no locales, nacionales o internacionales. Este aspecto resulta especialmente importante en México, cuyos estados del norte forman parte, junto con el sur de los Estados Unidos, de una de las macrorregiones transnacionales con los mayores niveles de comercio internacional. Los estados del sur, fronterizos con países menos desarrollados, como Guatemala y Belice, se caracterizan por tener importantes problemas de seguridad. Es un hecho histórico que gran parte de la región Sur-Sureste ha permanecido aislada del resto del país (SEDATU 2014d).

Un análisis de la estructura de las principales infraestructuras de transporte de México (SEDATU 2014 b,c,d) muestra que su configuración es básicamente un sistema radial en torno a la capital, junto con los principales corredores transfronterizos: Pacífico (que llega hasta Tijuana-San Diego), Canamex (Nogales), Camino Real (Ciudad Juárez-El Paso) y NASCO (Nuevo León-Laredo).<sup>9</sup> Sus principales problemas radican en las conexiones Norte-Sur, debido a la falta de sistemas de transporte costero y los problemas derivados de la altura (sobre el nivel del mar) de las zonas del centro. Por ello, las zonas del sur y de la costa del Pacífico parecen encontrarse en una situación más difícil que el resto del país. A ello hay que añadir su difícil orografía local, que también crea problemas para las conexiones interregionales. Se estima que las deficiencias de las infraestructuras de transporte y de logística conllevan el deterioro y la consiguiente pérdida de 40 millones de toneladas de alimentos al año, lo que representa 31 % de una producción nacional de millones de toneladas (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2013b).

8. Y Brasil (31,2 %).

9. Por los corredores Canamex y NASCO pasa un 90 % del comercio entre los Estados Unidos y México (SEDATU 2014b).

## 1.6. Una tipología de economías regionales

Para investigar el papel que desempeñan las diferentes especializaciones regionales a la hora de explicar las disparidades en el PIB per cápita, podemos calcular la contribución de los distintos sectores al PIB de cada estado. Los estados presentan diferencias en el tamaño absoluto de su economía, en la contribución que hacen los distintos sectores al total y en el PIB per cápita en relación con su población. Calculamos un “índice de PIB per cápita” para cada estado, analizando el tamaño y composición de las distintas regiones y economías, para comparar contextos y realidades diferentes. Este índice establece que el PIB per cápita en 2011 es igual a 100.<sup>10</sup> En cada sector y estado, el índice muestra la contribución del cada sector específico al PIB per cápita del estado, expresado como porcentaje del PIB per cápita nacional.<sup>11</sup>

En aras de la simplicidad, solamente algunos sectores se tienen en cuenta por separado (agricultura, minería, industria manufacturera y comercio y servicios avanzados, siendo estos últimos la suma de los servicios financieros, profesionales y de tecnologías de la información y comunicación), ya que muestran las diferencias territoriales más importantes, mientras que otros (es decir, la construcción, los servicios de interés general, el transporte, el sector inmobiliario, la educación, la sanidad y otros servicios públicos) se agrupan entre sí.

Para comparar la situación resulta conveniente tener en cuenta que los índices sectoriales de PIB per cápita a nivel nacional<sup>12</sup> son los siguientes: agricultura: 3,5 %, minería: 10,4 %, industria manufacturera: 18,1 %, comercio: 16,5 %, servicios avanzados: 9,4 % y “otros”: 42,1 %. Con este índice, así como el nivel general del PIB per cápita, todas las entidades mexicanas pueden agruparse del siguiente modo: la capital (1 entidad), industria manufacturera (11 estados), turismo (4), basadas en recursos naturales (3), no especializadas (9), pobres (4) (véase el cuadro A8 del Apéndice).

El Distrito Federal se encuentra en una situación única. Su PIB per cápita, como ya hemos visto, es más del doble de la media nacional (210). La contribución de la industria manufacturera es importante (su índice es 22<sup>13</sup>), pero la verdadera diferencia se deriva de los servicios, pues el DF es un centro comercial para todo el país, acoge la sede de la mayoría de las empresas mexicanas de servicios avanzadas y, desde luego, es la capital del país.<sup>14</sup> La polarización entre servicios exportables y no exportables en la zona de la capital es

10. Los datos para este ejercicio proceden del INEGI (2013).

11. El índice reúne la “composición” (la contribución relativa de un sector dentro del estado, independientemente del nivel del PIB per cápita) y el “nivel” del PIB per cápita de un estado (independientemente de la composición de su economía).

12. En el caso del país en su conjunto, por definición, el índice de PIB per cápita es igual a la contribución sectorial al valor añadido.

13. Con una fuerte especialización en la industria farmacéutica (OCDE 2009).

14. La importancia del índice es la siguiente: el índice correspondiente a “otros” sectores en el DF es 92, lo que implica que los “otros sectores” por sí solos pueden generar en el DF un PIB per cápita igual al 92 % de la media del PIB per cápita a nivel nacional, mientras que los “otros sectores” a nivel nacional tan solo contribuyen un 42 % al nivel del PIB per cápita.

una característica particular de la economía mexicana. El PIB per cápita en el DF es muy superior a la media nacional debido a la industria manufacturera (22 frente a 18), pero sobre todo debido al comercio (41 frente a 16), servicios avanzados (54 frente a 9) y todas las demás actividades (92 frente a 42).

Once estados pueden agruparse como “manufactureros”, ya que el índice de PIB per cápita de la industria manufacturera es superior a 20.<sup>15</sup> Cuatro de ellos son “estados manufactureros de altos ingresos: Nuevo León, Coahuila, Sonora y Querétaro. En Nuevo León, la industria manufacturera desempeña un papel considerable, pues el índice de PIB per cápita es 50, el más alto de México, como consecuencia de una base industrial diversificada.<sup>16</sup> Sin embargo, para el nivel de ingresos del Estado (180), la contribución de los servicios también es importante: comercio (30), servicios avanzados (21) y otras actividades (76). Esto último se debe ante todo a la presencia de la ciudad de Monterrey. Coahuila, Sonora y Querétaro son fundamentalmente estados manufactureros “puros”<sup>17</sup> (véase el cuadro A9 del Apéndice).

Otros cuatro estados son “manufactureros de ingresos medios”: Aguascalientes, Baja California Norte, Chihuahua y Jalisco. Su PIB per cápita se acerca a la media nacional y el índice de PIB per cápita de la industria manufacturera gira en torno a 20: maquinaria en Baja California (equipos electrónicos) y Chihuahua (automóvil y electrónica), alimentos (e informática) en Jalisco.<sup>18</sup> Otros tres estados se encuentran en una situación similar a la del grupo anterior (el índice de la industria manufacturera se sitúa alrededor de 20), pero con un PIB per cápita general inferior. Este es el caso de San Luis Potosí, Guanajuato e Hidalgo.<sup>19</sup>

Cuatro estados pueden definirse como turísticos<sup>20</sup>: sin duda Quintana Roo y Baja California Sur, pero también los pequeños estados de Colima y Nayarit. Baja California Sur y Quintana Roo son estados con un PIB per cápita superior a la media, mientras que Colima se encuentra al nivel de la media nacional y Nayarit a un nivel muy inferior. La importancia del turismo

15. Se presentarán igualmente los datos relativos a diferentes especializaciones industriales (alimentos, derivados del petróleo, metales, maquinaria y otros), midiendo siempre su índice de PIB per cápita.

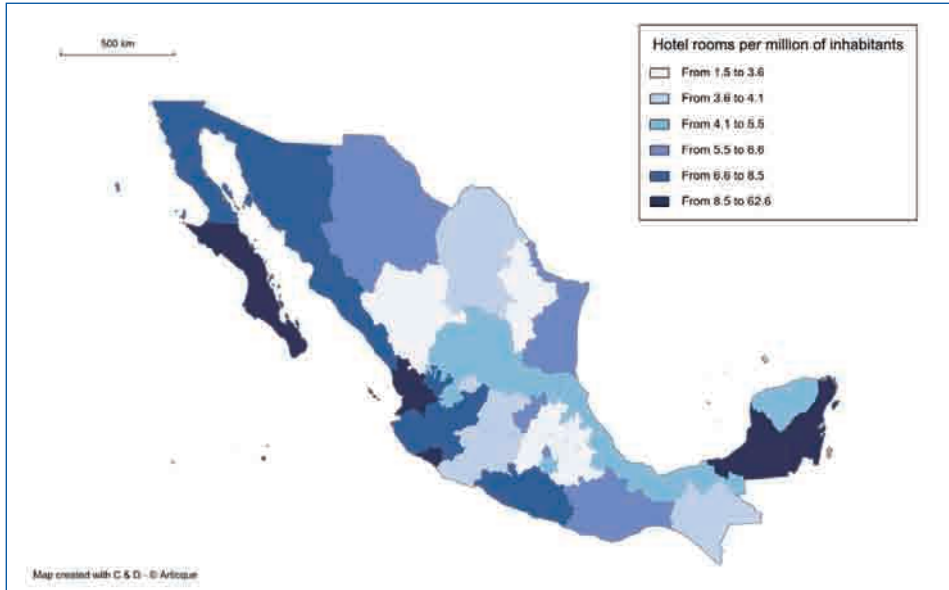
16. La contribución que hacen todas las industrias manufactureras es sustancial.

17. El alto nivel del PIB per cápita de Coahuila (126) se debe en su totalidad a la industria manufacturera, especialmente la metalurgia y la maquinaria, cuyo índice es 46. En Sonora (115), además de la industria manufacturera (metalurgia y maquinaria), es la minería la que hace una importante contribución al PIB per cápita (cuyo índice es 14). Coahuila, junto a Chihuahua, muestra una especialización especialmente fuerte en la industria del automóvil (OCDE 2009). Sonora, así como Baja California, Tamaulipas y Chihuahua, muestran una especialización especialmente fuerte en la industria de los equipos electrónicos (OCDE 2009). Los dos parecen estados “manufactureros puros” sin la aparición (como en el caso de Nuevo León) de importantes actividades del sector terciario. En Querétaro (116), la industria manufacturera es particularmente importante (30), pero el comercio también desempeña un papel (23) superior a la media.

18. El índice de la industria manufacturera es superior en Aguascalientes (32), debido a la presencia de industrias de la alimentación y de maquinaria (equipos electrónicos y automóviles), y el PIB per cápita total también superior al de los otros tres estados. El índice de PIB per cápita de todas las demás actividades se sitúa a nivel de la media nacional, salvo en el caso del comercio (22) en Jalisco, debido a la ciudad de Guadalajara.

19. En estos estados, el índice del comercio y de los servicios avanzados (así como de todas las demás actividades) es inferior a la media nacional. Por otra parte, hay que recordar que en Hidalgo casi la mitad del PIB de la industria manufacturera proviene de la industria de los derivados del petróleo.

20. El turismo merece una atención especial debido a que su papel no puede medirse fácilmente utilizando el índice de PIB per cápita. Las actividades turísticas, es decir, la venta de servicios a no residentes se mezclan de hecho con actividades no turísticas (la venta de servicios a residentes) tanto en el “comercio” como en otras actividades del sector terciario.

**Gráfico 9. Intensidad del turismo, 2010 (habitaciones hoteleras por millón de habitantes)**

Fuente: cálculos basados en datos del INEGI (2013).

puede evaluarse calculando el número de habitaciones hoteleras (INEGI 2013) por millón de habitantes. La media de México es 5,7 (638 000 habitaciones), pero es de 62,6 en Quintana Roo, debido a la presencia de varias importantes zonas turísticas (como Cancún y la Riviera Maya). El turismo también parece ser muy importante en Baja California Sur (30,3 habitaciones hoteleras por millón de habitantes y su principal zona son Los Cabos). El índice es superior a la media nacional en el caso de Colima (Manzanillo) y Nayarit.<sup>21</sup> Los datos sobre infraestructuras turísticas pueden completarse con datos sobre la llegada de turistas (2010) por municipio<sup>22</sup> (véase el gráfico 9).

21. Otro tanto ocurre en Jalisco (Puerto Vallarta), Campeche y Guerrero (Acapulco) en la costa del Pacífico, pero estos estados se clasifican en grupos diferentes, ya sea porque el turismo no es su actividad principal (Jalisco, Campeche) o porque, a pesar de tener un sector turístico importante, su PIB per cápita sigue siendo bajo (Guerrero). El estado con el mayor número de habitaciones hoteleras en términos absolutos es Quintana Roo (83 000), seguido de Jalisco, el DF, Veracruz, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y las dos Baja Californias. El número de habitaciones hoteleras a nivel nacional aumentó un 70 % entre 1995 y 2010. Se registraron aumentos mucho más grandes en Nayarit, Quintana Roo y Baja California Sur, donde el turismo experimentó un desarrollo sustancial; el aumento fue superior a la media incluso en Jalisco, Chiapas y Oaxaca, en tanto que fue muy reducido en Baja California, el DF y Guerrero. El índice de PIB per cápita del comercio y otras actividades confirma esta evolución. El sector de la construcción también es importante debido al desarrollo turístico de estos estados.

22. Los destinos más importantes incluyen tanto grandes ciudades como centros vacacionales de playa. Entre las primeras, el DF encabeza la clasificación con 9,9 millones, seguido de Guadalajara (2,5 millones) y Monterrey (1,5 millones), lo que confirma la importancia del sector de los servicios en el DF, Jalisco y Nuevo León. Los más importantes centros vacacionales son Acapulco (Guerrero, 4,9 millones de turistas), Cancún y Riviera Maya (ambos en Quintana Roo, con 4 y 2,9 millones, respectivamente), Mazatlán (Sinaloa) y Puerto Vallarta (Jalisco). El porcentaje de turistas extranjeros dentro del total varía considerablemente. La Riviera Maya y Cancún ocupan los dos primeros puestos en turistas extranjeros, seguidos del DF y Los Cabos. El aeropuerto de Cancún ocupa el segundo lugar del país (2011, tras el de la Ciudad de México) por número total de pasajeros, más de 13 millones; San José del Cabo y Puerto Vallarta ocupan el 6º y 7º puestos, con más de 2,5 millones (SEDATU 2014b). De este modo, la exportación de servicios turísticos es muy importante para Baja California Sur y Quintana Roo, mientras que el turismo nacional es importante para Colima. Y como ya se ha indicado, otro tanto ocurre en Jalisco, Guerrero y Nayarit.

La economía de tres estados se basa en las industrias extractivas. Este hecho ya se ha mencionado en el caso de la extracción de petróleo en Campeche y Tabasco. La contribución del sector minero en Campeche resulta asombrosa, pues su índice de PIB per cápita es 699 (media nacional = 100), incluso si la contribución de “otras actividades” también es superior a la media gracias al turismo. En Tabasco la contribución de la minería es 151. El caso de Zacatecas es diferente, pues su índice de PIB per cápita (74) es inferior a la media, a pesar de la importante contribución de la minería (21).

Un amplio grupo de estados no muestra un determinante sectorial del PIB particular, normalmente tienen un PIB per cápita inferior a la media e índices de PIB per cápita inferiores en todas las industrias.<sup>23</sup> En este grupo se encuentran México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Yucatán y Veracruz. En los estados de México y Puebla, la producción manufacturera es importante. En México, el valor de esta producción es el mayor del país, pero el tamaño de su población (15 millones) hace que su PIB per cápita se sitúe en la media.<sup>24</sup> Lo mismo sucede, a menor escala, en Puebla<sup>25</sup>.

Por último, cuatro estados tiene un PIB per cápita muy inferior a la media: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala. Resulta interesante recordar que en estos estados existe una alta tasa de empleo agrícola. Sin embargo, debido a su muy baja productividad, el índice de PIB per cápita de la agricultura es, en todos los casos, muy bajo, entre 3 y 4.<sup>26</sup>

## 1.8. Pobreza y desigualdad

La pobreza es un problema clave en México. En 2012, 53,3 millones de mexicanos vivían en la pobreza, es decir, 45,5 % de la población total (SEDESOL 2013). La tasa de pobreza descendió ligeramente desde la mitad de los años noventa hasta mediados de la primera década de este siglo; sin embargo, volvió a aumentar con la crisis financiera internacional (OCDE 2013b), y México es el único país latinoamericano que registra una tendencia regresiva en materia de reducción de la pobreza (CEPAL 2013). Según la SEDESOL (2013), los niveles de pobreza no han cambiado en los últimos 20 años debido a la reducida tasa de crecimiento de la economía y la desigual distribución de los ingresos.

Según la OCDE (2013b), la pobreza procede en gran parte del amplio sector informal de trabajos de bajos salarios con una reducida productividad, la falta de acceso a la formación

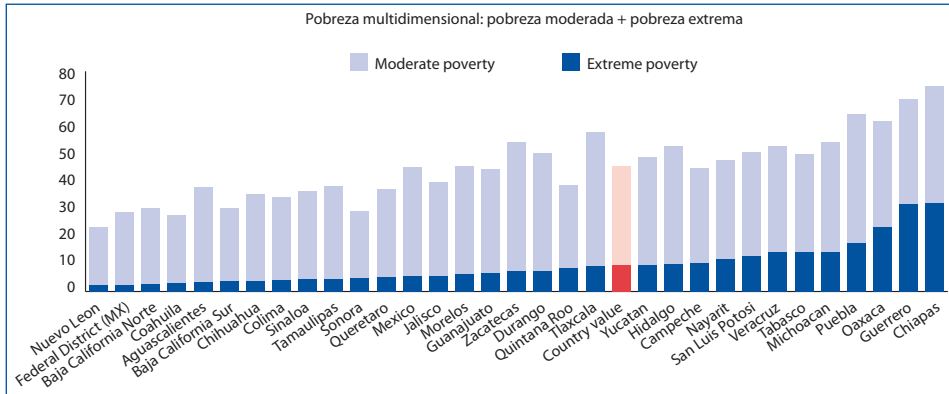
23. Sin embargo, existen algunas diferencias entre ellos. Tamaulipas es el único estado con un índice de PIB per cápita de 100, debido a las “otras actividades”. El de Durango y Sinaloa gira en torno a 85; en ambos casos se observa una contribución significativa de la agricultura (8), y en Durango también la minería es importante (11).

24. El índice de las actividades del sector terciario es muy inferior, pues el DF es el centro de servicios del Estado de México.

25. El estado ocupa el 7º puesto en industria manufacturera, pero su población (casi 6 millones) también es grande.

26. En Chiapas, 800 000 personas trabajan en la agricultura y el índice de PIB per cápita es 4; en Michoacán trabajan en ese sector 390 000 personas, pero el índice de PIB per cápita es 8 (lo que significa que la productividad de la agricultura es cuatro veces superior a la de Chiapas). Sonora alcanza el mismo índice de PIB per cápita con tan solo 140 000 asalariados (lo que significa que la productividad es 11 veces mayor que la de Chiapas).

**Gráfico 10. Pobreza, 2012**



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013), página 137.

y las limitaciones de las redes de seguridad social. Asimismo refleja “la amplia dispersión geográfica de la población en zonas alejadas, en las que resulta difícil prestar servicios, junto con una alta concentración en las zonas urbanas, en las que las infraestructuras y los servicios públicos sufren una enorme presión” (véase el gráfico 10).

El porcentaje de personas que viven en pobreza varía considerablemente entre los estados mexicanos. La tasa de pobreza muestra una sólida correlación con el desarrollo en general, y es mayor en el sur sureste y parte del centro; alcanza 74,7 % en Chiapas, 69,7 % Guerrero, 64,5 % Puebla y 61,9 % Oaxaca, mientras que 23,2 % en Nuevo León, 27,9 % Coahuila y del 28,9 % Distrito Federal. Más de la mitad de la población vive en pobreza en 11 estados mexicanos, y los niños, mujeres y personas mayores corren un alto riesgo de caer en pobreza extrema (OCDE 2103b).

Para medir la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define igualmente la “pobreza extrema”. Las personas en pobreza extrema son aquellas con ingresos inferiores al nivel mínimo de bienestar (es decir, el coste de una cesta básica de alimentos, en zonas rurales o urbanas) y que sufren al menos 3 de las 6 debilidades sociales en materia de alimentación, educación, vivienda, acceso a la seguridad social, a los servicios de salud y a las infraestructuras sociales. Según el CONEVAL, en 2012, 11,5 millones de personas vivían en extrema pobreza en México, es decir, 9,8 % de la población total. La pobreza extrema está aún más concentrada geográficamente que la pobreza. En Oaxaca 1,6 millones de personas viven en pobreza extrema. Junto con México y Puebla, estos estados representan 60 % del total nacional. Las personas en extrema pobreza representan 32 % de la población en Chiapas y 2,2 % en el Distrito Federal.

La mitad de las personas en extrema pobreza viven en zonas urbanas (es decir, aproximadamente 6 % de la población urbana) y la otra mitad en zonas rurales, lo que representa 21,3 % del total de la población rural. La pobreza extrema en las zonas rurales y

en las zonas urbanas es diferente. En las primeras generalmente se encuentra en asentamientos muy pequeños y está relacionada con la falta de servicios y peores condiciones en materia de educación y seguridad social; en la segundas puede encontrarse en las mayores zonas metropolitanas, en personas que sufren problemas de aislamiento social, de acceso a los servicios de salud y de nutrición. 38 % de la población indígena (2,5 millones) vive en extrema pobreza, así como 12 % de los niños (menores de 18 años: 4,7 millones) y 9,8 % de las personas mayores (de más de 65 años: 800 000 personas).

Es necesario introducir otra definición de pobreza, la de pobreza alimentaria extrema, que utiliza la Cruzada Nacional contra el Hambre. Por definición, esta incluye a todas las personas que viven en pobreza extrema y tienen dificultad para acceder a los alimentos. En 2012, 7 millones de personas sufrían pobreza alimentaria extrema en México, cifra que incluye 3,3 millones de jóvenes (menores de 18 años) y 1,3 millones de indígenas. Entre estos 7 millones, 3,1 millones viven en localidades de menos de 2 500 habitantes (rurales), mientras que 3,9 millones viven en zonas urbanas (de los cuales, 1,5 millones en ciudades de más de 100 000 habitantes).

En seis estados, más de medio millón de personas viven en pobreza alimentaria extrema: Chiapas y Oaxaca (predominantemente rurales), México (predominantemente urbanos), Guerrero, Puebla y Veracruz (rurales y urbanos). Sin embargo, también en las zonas urbanas del Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco y Michoacán vive un gran número de personas en pobreza alimentaria extrema, al igual que en zonas rurales de San Luis Potosí, Tabasco y Michoacán (véase el cuadro A10 del Apéndice).

Debido a la pobreza extrema, México también es el segundo país más desigual de la OCDE, después de Chile. En OCDE (2011b) se señala que, en 2010, los ingresos medios anuales del 10% más rico de la población mexicana eran 27 veces más altos que los del 10 % más pobre (media de la OCDE: 9:1)

Si bien la desigualdad aumentó en los países de la OCDE en la primera década del siglo XXI, ocurrió lo contrario en México y en otros países latinoamericanos (CEPAL 2013). En México, en 2012, el 20% más rico de la población percibía el 49,1 % de los ingresos, mientras que el 20 % más pobre recibía un 5,9 %, es decir una relación de 15,5:1; en 2002, esta relación era de 14:1, debido a un ligero descenso de la parte de los más ricos y un ligero aumento de la parte de los más pobres.

Resulta interesante señalar que en 2002 la desigualdad en México era inferior a la de Brasil y Argentina (países en los que la misma relación era de 34,4:1 y 20,6:1, respectivamente). Ello se debió al mayor esfuerzo realizado por las políticas mexicanas para luchar contra la pobreza. Sin embargo, en el período 2002-2012, la reducción de la desigualdad lograda tanto en Brasil como en Argentina fue mayor que la alcanzada en México (CEPAL 2013).



## 1.9. Distribución geográfica del bienestar

Los ingresos per cápita son un indicador muy certero para determinar la situación de las regiones dentro de una economía. Sin embargo, el PIB per cápita a nivel estatal puede verse influido por circunstancias especiales (como la extracción de petróleo). Y, en términos generales, el nivel medio de los ingresos no explica necesariamente el bienestar de las personas, sobre todo debido a la distribución de los ingresos y el acceso a los servicios. El bienestar es un fenómeno multidimensional y no está relacionado únicamente con la mera situación económica de las regiones y las personas (Stiglitz et al. 2010).

Antes de analizar las distintas dimensiones del bienestar vale la pena recordar que en el caso de México las diferencias socioeconómicas pueden analizarse por medio del Índice de Desarrollo Humano, así como mediante un “Índice de marginación” elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO 2011). Este índice es multidimensional e incluye varios indicadores clave: la educación (porcentaje de analfabetos dentro de la población sin educación elemental), vivienda (casas sin aseos, electricidad, sin agua corriente, con suelos de tierra o superpobladas), dispersión de la población (localidades de menos de 5 000 habitantes), ingresos (en relación con el salario mínimo).

El panorama de la marginación es claro y muestra un patrón geográfico definido, ya que los tres estados del sur (Guerrero, Chiapas y Oaxaca) presentan un nivel de marginación “muy alto”. Ocho estados tienen un nivel “alto”: cuatro en el centro (Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí y Michoacán) y cuatro en el sur y el sureste en la costa del Caribe (Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán).<sup>27</sup> Varios estados del centro de México tienen un índice “medio” (junto con Quintana Roo), mientras que el nivel de marginación es “bajo” o “muy bajo” en el área de la capital, alrededor de Guadalajara y en los estados del norte.<sup>28</sup> Sin embargo, la marginación se redujo en la última gracias a la mejora de los estados con los valores más altos (véase el cuadro A11 del apéndice). Una situación muy similar se observa si se tiene en cuenta el índice de Desarrollo Humano (PNUD 2011).

Como ya se ha señalado, el bienestar es un fenómeno multidimensional que resulta difícil de describir utilizando indicadores sintéticos. La OCDE ha desarrollado un marco para analizar el bienestar en su publicación “How’s life” (OCDE 2013d), que se basa en 11 dimensiones.<sup>29</sup> Se centra en las personas y los resultados, tiene en cuenta la distribución del bienestar y examina aspectos tanto subjetivos como objetivos. A continuación se presentan datos relacionados con algunas de estas dimensiones.

27. Estos datos indican claramente que el elevado PIB per cápita registrado en Campeche y Tabasco (debido a la extracción de petróleo) no se refleja en absoluto en un bienestar comparable para las personas que viven en esos estados.

28. La marginación es baja en Chihuahua, Baja California Sur, Sonora y Tamaulipas, y muy baja en los casos de Coahuila, Baja California y Nuevo León.

29. Estas incluyen los ingresos y el patrimonio de las personas, sus trabajos y condiciones de vivienda, su salud y habilidades, el tiempo que dedican a su familia y amistades, sus lazos con otras personas de su comunidad, la confianza que depositan en las instituciones y su capacidad para actuar como ciudadanos informados, la calidad del medio ambiente, sus experiencias con la violencia y la victimización, sus sentimientos y la forma en que evalúan su vida.

Como es obvio, los ingresos por trabajador están directamente relacionados con el PIB per cápita. Pero esta correlación está lejos de ser perfecta debido a la composición del PIB, las tasas de empleo y la distribución de los ingresos. En particular, algunos estados del centro (Hidalgo, Puebla, México y Veracruz), así como del sur (Yucatán y Colima) obtienen mejores resultados si se tiene en cuenta el ingreso por trabajador en lugar del PIB per cápita, mientras que sucede lo contrario en Sinaloa, Sonora, Coahuila y Quintana Roo. No resulta sorprendente que en dos de los estados productores de petróleo los ingresos por trabajador sean mucho más bajos, en comparación con la media nacional, que el PIB por persona (véase el cuadro A12 del Apéndice).

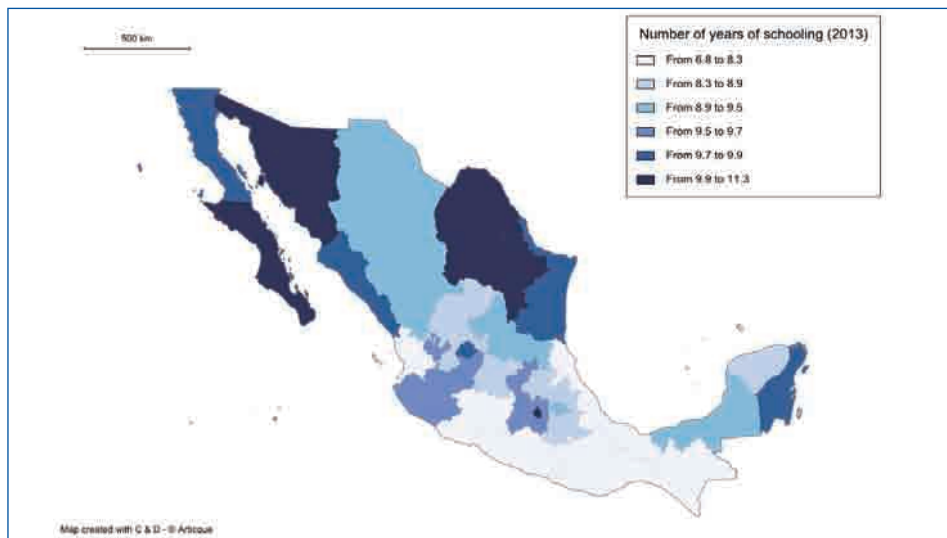
En lo que se refiere a las condiciones de vivienda, varios estados del centro del país y de la costa del Pacífico (junto con los estados más pobres del sur) muestran datos muy negativos. Las personas que habitan en viviendas particulares que no disponen de drenaje representan 3,6 % de la media nacional, a nivel estatal, podemos encontrar cifras como la de Yucatán que 12,6 % de su población no dispone de drenaje. Las personas que viven en casas sin electricidad (media del 1,8 %) representan 4,2 % en Durango, 3,9 % en San Luis Potosí y 3,8 % en Nayarit. Las personas que viven en casas sin agua corriente (8,6 % en todo México) son 19,5 % en Veracruz, 18,5 % Tabasco y 14,2 % San Luis Potosí.

La educación desempeña un papel crucial para determinar tanto el bienestar general como las posibilidades de desarrollo económico. La educación puede medirse mediante diversos indicadores que determinan diferentes niveles de instrucción. Este es el caso de la tasa de analfabetismo (entre las personas mayores de 15 años). En 2010, la tasa de analfabetismo en México se aproximaba a 7 %. En los estados más pobres del país, la tasa de analfabetismo oscila entre 16 % y 18 %, lo que representa más del doble de la media nacional (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2013). En cambio, la tasa de analfabetismo es inferior a 3 % en el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California. El número medio de años de escolarización entre la población de 25 a 64 años de edad varía entre 11,3 años en el DF y 6,8 en Chiapas (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2013).

Sin embargo, tanto el esfuerzo educativo nacional como las disparidades en materia de educación entre los estados muestran mejoras. Un análisis a largo plazo de la tasa de escolarización y del nivel de instrucción en los estados mexicanos, con información a partir de 1940, muestra un claro patrón de reducción de las disparidades regionales (Fuentes y Montes 2003). En los últimos 20 años, el número medio de años de escolarización pasó de 9,2 a 11,3 en el DF y de 4,1 a 6,8 en Chiapas. Esto representa, en términos absolutos, un aumento de dos años de escolarización en ambas entidades, pero en términos relativos implica aumentar en 50 % el nivel de instrucción en el estado más pobre del país. Sin embargo, si se intenta medir la calidad del aprendizaje, los resultados de la prueba PISA muestran un nivel educativo inferior al de otros países de la OCDE, así como diferencias muy amplias entre los distintos estados mexicanos (OCDE 2013c). La prueba PISA suele mostrar una sólida relación directa entre el origen socioeconómico y los ingresos per

cápita (CONEVAL 2011d) (véase el cuadro A13 del Apéndice y el gráfico 11).

**Gráfico 11. Educación, número de años de escolarización (clasificación basada en datos de 2013)**



Fuente: Basado en datos del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013), páginas 244, 272 y 273.

México sigue obteniendo malos resultados en una comparación internacional sobre el nivel de instrucción en lo referente al nivel en general y a las diferencias internas. Casi todos los indicadores convergen en la misma información.<sup>30</sup> Por ejemplo, los datos sobre el porcentaje de la población activa con al menos educación secundaria superior muestran que México se encuentra en los últimos puestos entre los países de la OCDE, junto con Turquía y Portugal, en torno a 40 % de la media, y a distancia de Chile con 75 %. Las disparidades internas se encuentran igualmente entre las más altas entre los países de la OCDE.<sup>31</sup>

Los indicadores de salud han mostrado una mejora significativa en las últimas décadas. Las disparidades entre los resultados en el ámbito de la salud de las distintas regiones son amplias, y las regiones más pobres presentan peores datos, a pesar de que dichas disparidades se han reducido (OCDE 2013c). Sin embargo, el estado de salud basado en datos facilitados por la propia población mexicana se aproxima a la media de la OCDE (OCDE 2013d).

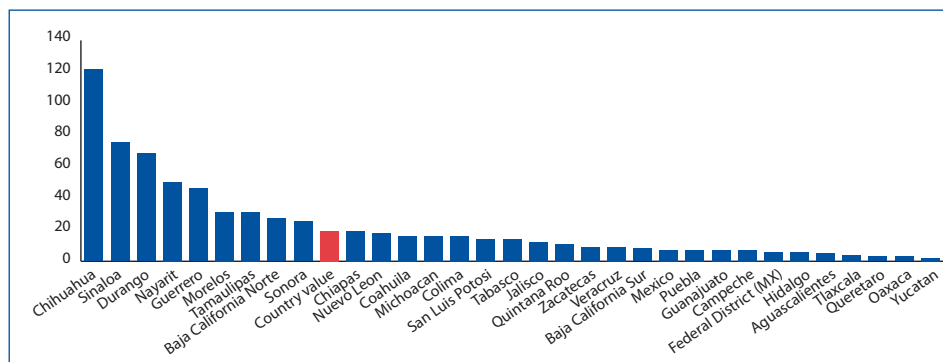
La esperanza de vida en el momento del nacimiento es de 75,7 años (INEGI 2012). Esta cifra puede compararse con la de otros grandes países latinoamericanos, como Chile y Argentina, si bien es superior a la de Brasil. Las variaciones regionales de la esperanza de vida solo presentan una relación parcial con el PIB per cápita. Como cabía esperar,

30. Sin embargo, México ha logrado una de las tasas de escolarización más altas entre los niños de 4 años en el área de la OCDE (OCDE 2013b).

31. Junto con Turquía, Portugal, Chile y España.

la mayor esperanza de vida se registra en Nuevo León (2,3 % por encima de la media nacional) y la más baja en Chihuahua (7,3 % por debajo de dicha media).

**Gráfico 12: Tasa de homicidios por 100 000 habitantes (2010)**



Fuente: Estadísticas regionales de la OCDE.

La delincuencia influye en la esperanza de vida. La extensión de la delincuencia, sobre todo el tráfico de drogas, se concentra en los estados del norte del país. En 2010, la tasa nacional de homicidios en México era de 19 homicidios por 100 000 habitantes. Esta tasa aumentó considerablemente entre 1995 y 2010, año en el que fue la más alta de los países de la OCDE (OCDE 2013d)<sup>32</sup>, otro tanto ocurre con los casos de victimización denunciados por la población.<sup>33</sup>

En 2010, la tasa de homicidios llegó a 121 casos por 100 000 habitantes en Chihuahua, y se situaba muy por encima de la media nacional en algunos estados del centro y del sur, como Nayarit, Morelos y Guerrero. En cambio, la tasa de homicidios es muy baja en el Distrito Federal y México, y la tasa más baja se registra en el estado de bajos ingresos de Oaxaca (3 homicidios por 100 000 habitantes) (véase el gráfico 12). La sensación de inseguridad está muy extendida entre la población mexicana. Tan solo Yucatán y Baja California Sur registran una tasa de inseguridad muy baja; esta se mantiene relativamente alta en estados con tasas de homicidios bajas y alcanza sus valores máximos en los estados del norte (véase el cuadro A14 del apéndice).

32. Y en 2010 (pero no en 1995) fue incluso superior a la de Brasil y Rusia.

33. Se trata del porcentaje de personas que declaran haber sido víctimas de una agresión en los últimos doce meses, en 2010.

## Apéndice

**Cuadro A1. Población, densidad demográfica y número de municipios, 2010**

Región	Población	Densidad demográfica*	Municipios
Valores a nivel nacional	112 336 538	57	2454
Aguascalientes	1 184 996	211	11
Baja California	3 155 070	44	5
Baja California Sur	637 026	9	5
Campeche	822 441	14	11
Chiapas	4 796 580	65	118
Chihuahua	3 406 465	14	67
Coahuila	2 748 391	18	38
Colima	650 555	116	10
Durango	1 632 934	13	39
Distrito Federal	8 851 080	5964	16
Guanajuato	5 486 372	179	46
Guerrero	3 388 768	53	81
Hidalgo	2 665 018	128	84
Jalisco	7 350 682	93	124
México	15 175 862	680	125
Michoacán	4 351 037	74	113
Morelos	1 777 227	363	33
Nayarit	1 084 979	39	20
Nuevo León	4 653 458	72	51
Oaxaca	3 801 962	41	570
Puebla	5 779 829	169	217
Querétaro	1 827 937	157	18
Quintana Roo	1 325 578	31	8
San Luis Potosí	2 585 518	42	58
Sinaloa	2 767 761	48	18
Sonora	2 662 480	15	72
Tabasco	2 238 603	90	17
Tamaulipas	3 268 554	41	43
Tlaxcala	1 169 936	293	60
Veracruz	7 643 194	106	212
Yucatán	1 955 577	49	106
Zacatecas	1 490 668	20	58

Nota: \* Habitantes por km<sup>2</sup>

Fuente: OCDE.

### Cuadro A2. Índice Gini de desigualdad regional\*, 2010 Grandes países de la OCDE y países emergentes seleccionados

Indonesia	0,40
México	0,35
Chile	0,35
Federación de Rusia	0,33
Colombia	0,31
Brasil	0,29
India	0,28
China	0,27
Sudáfrica	0,19
Estados Unidos	0,15
Canadá	0,15
Australia	0,12

Nota: \* Basado en regiones de la OCDE de nivel territorial 2.

Fuente: OCDE (2013a), cuadro 2.33.

### Cuadro A3. Tasa de empleo, productividad y PIB per cápita, 2010

México = 1

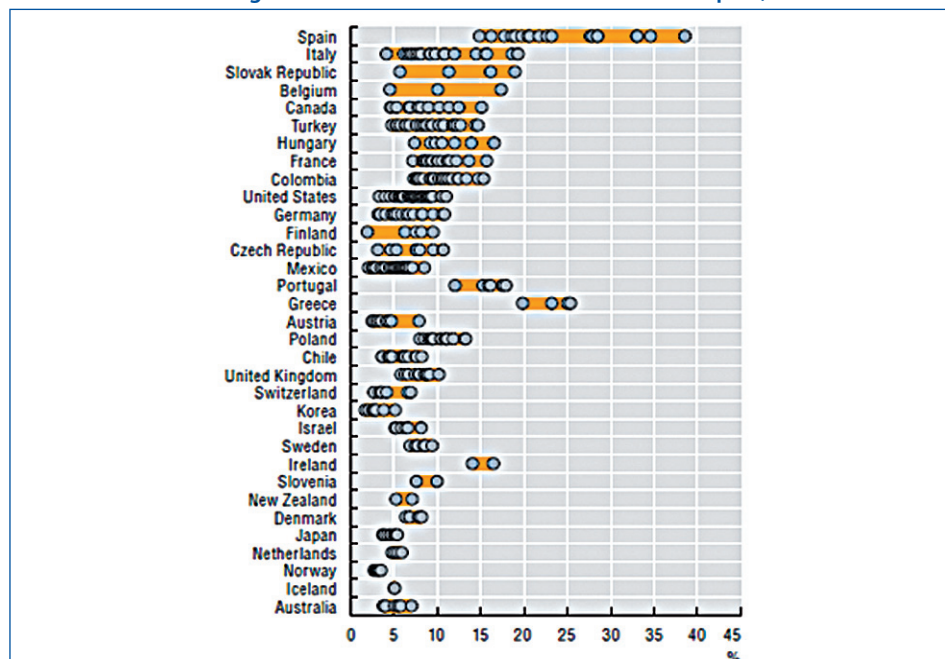
	Tasa de empleo*	Productividad**	PIB per cápita
Valores a nivel nacional	1,00	1,00	1,00
Aguascalientes	0,96	1,06	1,02
Baja California	1,01	0,95	0,96
Baja California Sur	1,10	0,95	1,05
Campeche	1,04	6,79	7,07
Coahuila	0,97	1,31	1,26
Colima	1,15	0,85	0,98
Chiapas	0,92	0,48	0,44
Chihuahua	0,93	1,05	0,98
Distrito Federal	1,09	2,00	2,18
Durango	0,89	0,97	0,86
Guanajuato	0,93	0,86	0,80
Guerrero	1,01	0,49	0,49
Hidalgo	0,96	0,68	0,66
Jalisco	1,05	0,91	0,96
México	1,00	0,69	0,70
Michoacán	0,94	0,66	0,62
Morelos	1,04	0,67	0,70
Nayarit	1,08	0,58	0,62
Nuevo León	1,08	1,70	1,83

**Cuadro A3. Tasa de empleo, productividad y PIB per cápita, 2010**  
**México = 1 (cont.)**

	Tasa de empleo*	Productividad**	PIB per cápita
Oaxaca	1,00	0,47	0,47
Puebla	0,98	0,67	0,66
Querétaro	0,94	1,21	1,14
Quintana Roo	1,19	1,01	1,20
San Luis Potosí	0,96	0,84	0,81
Sinaloa	1,04	0,83	0,86
Sonora	0,98	1,10	1,08
Tabasco	0,95	1,99	1,88
Tamaulipas	0,99	1,07	1,06
Tlaxcala	0,95	0,54	0,52
Veracruz	0,98	0,71	0,69
Yucatán	1,11	0,72	0,81
Zacatecas	0,91	0,76	0,70

Nota: \*Tasa de empleo = Empleo total/población \*\*Productividad = PIB/empleo total  
 Fuente: Datos procedentes de la OCDE (2013a).

**Gráfico A1. Variación regional a nivel territorial 2 de la tasa de desempleo, 2012**



Fuente: OCDE (2013a).

**Cuadro A4. Distribución del empleo por sectores, 2012**

	<b>Agricultura</b>	<b>Industria manufacturera</b>	<b>Comercio</b>	<b>Otros*</b>
Valores a nivel nacional	13,6	15,0	19,8	51,5
Aguascalientes	6,1	19,4	20,2	54,2
Baja California	7,5	18,0	19,9	54,7
Baja California Sur	8,9	7,6	19,0	64,6
Campeche	19,1	9,5	16,2	55,2
Coahuila	4,9	23,8	19,7	51,6
Colima	12,7	8,0	19,1	60,2
Chiapas	41,2	6,4	15,7	36,7
Chihuahua	9,4	22,9	20,0	47,7
Distrito Federal	0,1	11,2	20,9	67,8
Durango	13,0	17,0	18,2	51,8
Guanajuato	11,0	21,4	23,9	43,6
Guerrero	31,0	10,1	16,2	42,7
Hidalgo	22,3	13,3	18,3	46,1
Jalisco	8,7	18,3	21,4	51,6
México	4,9	17,3	22,3	55,5
Michoacán	21,2	12,0	20,0	46,8
Morelos	11,0	11,0	19,1	58,8
Nayarit	17,1	9,3	20,4	53,3
Nuevo León	2,5	22,3	18,4	56,8
Oaxaca	30,0	12,6	16,8	40,6
Puebla	23,4	15,8	20,0	40,7
Querétaro	7,9	21,9	16,7	53,5
Quintana Roo	7,0	4,7	20,1	68,2
San Luis Potosí	18,7	16,6	18,0	46,7
Sinaloa	17,3	9,7	22,7	50,3
Sonora	11,6	16,9	19,3	52,1
Tabasco	16,5	5,9	19,7	57,9
Tamaulipas	6,7	16,3	20,5	56,5
Tlaxcala	16,0	21,8	17,5	44,8
Veracruz	24,4	10,1	18,2	47,3
Yucatán	12,7	17,0	16,2	54,1
Zacatecas	24,5	10,7	18,7	46,1

Nota: \*Otros = construcción, minería y otros servicios públicos y privados.

Fuente: Cálculos basados en datos del INEGI (2013).



**Cuadro A5. Empleo por tamaño de las empresas\*, 2008; en porcentaje; industria manufacturera, comercio y servicios**

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas	Total	Empleo total (número)
Valores a nivel nacional	45,7	13,3	10,3	30,8	100,0	18 136 036
Aguascalientes	44,0	15,0	10,8	30,2	100,0	222 968
Baja California	30,5	13,2	12,8	43,5	100,0	654 778
Baja California Sur	45,1	17,7	10,3	26,9	100,0	120 606
Campeche	52,4	14,7	7,3	25,7	100,0	124 898
Coahuila	72,4	12,1	6,5	9,0	100,0	363 236
Colima	28,4	11,3	9,7	50,6	100,0	721 852
Chiapas	34,0	13,1	9,9	42,9	100,0	541 881
Chihuahua	60,0	18,4	7,4	14,2	100,0	105 204
Distrito Federal	29,2	12,8	10,2	47,8	100,0	2 961 316
Durango	47,3	14,8	12,9	25,0	100,0	211 401
Guanajuato	49,3	15,1	11,3	24,3	100,0	839 984
Guerrero	73,8	10,6	5,4	10,2	100,0	374 687
Hidalgo	58,6	11,7	9,4	20,3	100,0	304 126
Jalisco	47,1	15,5	11,0	26,4	100,0	1 367 091
México	52,7	10,5	10,5	26,3	100,0	1 834 805
Michoacán	69,9	13,1	7,3	9,8	100,0	556 882
Morelos	61,9	13,0	8,9	16,2	100,0	283 049
Nayarit	63,2	14,6	6,9	15,3	100,0	138 811
Nuevo León	27,0	14,7	14,1	44,2	100,0	1 103 672
Oaxaca	76,4	10,5	4,7	8,3	100,0	371 487
Puebla	58,2	12,0	10,4	19,4	100,0	778 859
Querétaro	37,5	14,3	14,0	34,3	100,0	347 919
Quintana Roo	36,0	15,9	9,3	38,7	100,0	277 312
San Luis Potosí	49,1	13,6	10,7	26,6	100,0	352 817
Sinaloa	49,9	17,7	11,4	21,1	100,0	374 707
Sonora	39,4	15,1	12,6	32,9	100,0	494 414
Tabasco	56,2	15,0	10,4	18,5	100,0	209 927
Tamaulipas	37,4	12,3	10,3	40,0	100,0	600 356
Tlaxcala	63,9	10,0	8,6	17,6	100,0	162 008
Veracruz	59,5	13,8	8,1	18,6	100,0	829 212
Yucatán	53,8	14,7	10,2	21,3	100,0	350 149

**Cuadro A5. Empleo por tamaño de las empresas\*, 2008; en porcentaje; industria manufacturera, comercio y servicios (cont.)**

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas	Total	Empleo total (número)
Zacatecas	68,4	12,8	7,5	11,3	100,0	155 622

microempresas = de 1 a 10 asalariados

pequeñas empresas = 11 a 30 asalariados

medianas empresas = 31 a 100 asalariados

grandes empresas = más de 101 asalariados

Fuente: INEGI 2009, Censos Económicos.

**Cuadro A6. Papel de las zonas metropolitanas, 2010**

	% de población	% de empleo	% de PIB	PIB per cápita	Tasa de empleo	Productividad
33 Zonas metropolitanas	51	52	67	131	102	129
Resto del país	49	48	33	67	98	69

Fuente: Basado en datos de la OCDE (2013a)

**Cuadro 17. Innovación, 2010: Solicitudes de patente por millón de habitantes**

Valores a nivel nacional	1,5
Distrito Federal	5,2
Querétaro	4,4
Jalisco	3,2
Nuevo León	3,0
Chihuahua	2,0
Nayarit	1,8
Sonora	1,8
Coahuila	1,2
Sinaloa	1,1
México	1,0
Baja California	1,0
Quintana Roo	0,9
Tlaxcala	0,9
Aguascalientes	0,8
Tamaulipas	0,8
Durango	0,7

**Cuadro 17. Innovación, 2010: Solicitudes de patente por millón de habitantes (cont.)**

Puebla	0,7
San Luis Potosí	0,7
Morelos	0,4
Guanajuato	0,4
Veracruz	0,1
Hidalgo	0,0
Baja California Sur	..
Campeche	..
Colima	..
Chiapas	..
Guerrero	..
Michoacán	..
Oaxaca	..
Tabasco	..
Yucatán	..
Zacatecas	..

Fuente: Estadísticas regionales de la OCDE.

**Cuadro A8. Índice de PIB per cápita, 2011**

**PIB per cápita, por sector y estado, PIB per cápita de México = 100**

	<b>Pib per cápita total</b>	<b>Agric.</b>	<b>Minería</b>	<b>Ind. manufac.</b>	<b>Comer-cio</b>	<b>Serv. infor.</b>	<b>Serv. financ.</b>	<b>Serv. prof.</b>	<b>Serv. publ.</b>	<b>Otros</b>
Valores a nivel nacional	100,0	3,5	10,4	18,1	16,5	2,9	3,5	3,0	9,4	42,1
Aguascalientes	100,7	4,8	2,1	32,2	15,8	2,1	2,7	2,1	6,8	39,0
Baja California	94,9	3,1	0,3	21,1	17,0	2,8	1,5	2,8	7,2	46,3
Baja California Sur	101,9	3,8	1,3	2,5	19,1	2,5	2,5	2,5	7,6	67,5
Campeche	805,3	4,9	698,7	3,9	13,8	2,0	1,0	7,9	10,9	73,0
Coahuila	126,1	3,5	4,4	46,4	16,8	1,5	2,4	3,5	7,4	47,5
Colima	99,8	6,2	1,2	8,7	15,0	1,2	1,2	1,2	3,7	64,9
Chiapas	44,2	4,1	4,6	3,4	7,3	1,0	0,3	0,5	1,9	23,0
Chihuahua	94,4	6,9	1,9	21,7	16,0	2,4	1,7	4,5	8,6	39,3
Distrito Federal	210,1	0,1	0,0	22,0	41,5	13,8	24,2	16,3	54,4	92,1
Durango	89,0	8,0	10,9	16,9	12,4	1,5	2,0	1,0	4,5	36,3

**Cuadro A8. Índice de PIB per cápita, 2011**

PIB per cápita, por sector y estado, PIB per cápita de México = 100 (cont.)

	Pib per cápita total	Agric.	Minería	Ind. manufac.	Comercio	Serv. infor.	Serv. financ.	Serv. prof.	Serv. publ.	Otros
Guanajuato	79,6	3,8	0,3	24,0	12,9	1,3	1,5	3,6	6,4	32,3
Guerrero	47,4	2,9	1,4	3,8	7,9	1,2	0,7	0,2	2,2	29,2
Hidalgo	66,7	3,0	0,6	21,3	7,9	0,9	0,9	0,3	2,1	31,7
Jalisco	94,4	5,6	0,3	20,1	22,2	2,5	2,2	2,0	6,7	39,4
México	68,8	0,9	0,3	19,8	13,5	1,3	1,5	1,4	4,2	30,2
Michoacán	62,5	7,8	0,4	7,5	12,7	1,5	0,9	0,9	3,4	30,8
Morelos	68,1	2,3	0,0	17,8	10,5	1,8	0,9	0,9	3,7	33,8
Nayarit	60,6	6,0	0,0	3,7	10,5	1,5	0,7	0,7	3,0	37,4
Nuevo León	180,5	1,2	1,6	49,9	30,5	5,2	9,1	7,2	21,5	75,9
Oaxaca	46,3	3,0	0,0	10,2	7,7	0,9	0,4	0,4	1,7	23,7
Puebla	66,0	2,8	1,4	18,4	11,0	2,5	1,3	1,0	4,8	27,7
Querétaro	115,9	3,1	3,6	29,8	22,6	3,1	1,8	3,1	8,0	48,8
Quintana Roo	118,2	1,2	0,0	3,1	22,7	1,8	3,7	4,3	9,8	81,4
San Luis Potosí	81,3	3,5	2,2	22,6	11,9	1,3	1,3	1,3	3,8	37,4
Sinaloa	81,8	8,2	1,5	7,0	18,8	1,8	2,3	1,5	5,6	40,8
Sonora	114,9	7,9	14,0	24,4	17,7	3,0	2,1	1,8	7,0	43,9
Tabasco	219,0	2,5	150,8	6,2	14,9	1,5	1,1	1,1	3,6	41,0
Tamaulipas	100,1	4,0	6,7	15,1	16,9	2,2	1,5	1,7	5,5	51,9
Tlaxcala	50,0	1,4	0,0	13,2	6,9	1,4	0,7	0,7	2,8	25,7
Veracruz	68,4	4,0	6,8	10,0	9,7	1,3	0,8	0,7	2,9	35,0
Yucatán	77,6	3,3	0,4	10,8	15,4	6,2	1,7	1,7	9,5	38,2
Zacatecas	73,5	5,4	21,2	7,6	8,7	1,1	0,5	0,5	2,2	28,3

Fuente: Cálculos basados en datos del INEGI (2013).

**Cuadro A9. Índice de PIB per cápita, industria manufacturera, 2011**

PIB per cápita, por sector y estado manufactureros, PIB per cápita de México = 100

	PIB per cápita total	Total ind. Manuf.	Alimentos	Petr. Der.	Metalurgia	Maquinaria	Otras manuf.
Valores a nivel nacional	100	18	5	3	2	5	3
Aguascalientes	101	32	8	1	1	18	5
Baja California	95	21	4	1	2	10	5
Baja California Sur	102	3	3	0	0	0	0
Campeche	805	4	2	0	0	0	2
Coahuila	126	46	4	3	14	21	5
Colima	100	9	5	0	0	0	4
Chiapas	44	3	2	1	0	0	0
Chihuahua	94	22	3	1	1	11	6

**Cuadro A9. Índice de PIB per cápita, industria manufacturera, 2011**

PIB per cápita, por sector y estado manufactureros, PIB per cápita de México = 100 (cont.)

	PIB per cápita total	Total ind. Manuf.	Alimentos	Petr. Der.	Metalurgia	Maqui- naria	Otras manuf.
Distrito Federal	210	22	5	7	4	2	4
Durango	89	17	9	0	1	2	4
Guanajuato	80	24	6	4	1	9	4
Guerrero	47	4	2	0	1	0	1
Hidalgo	67	21	5	9	0	1	6
Jalisco	94	20	8	3	2	4	4
México	69	20	7	3	2	5	3
Michoacán	62	7	2	0	3	0	2
Morelos	68	18	4	6	0	5	3
Nayarit	61	4	3	0	0	0	1
Nuevo León	181	50	9	6	10	17	8
Oaxaca	46	10	2	7	0	0	1
Puebla	66	18	4	1	1	10	3
Querétaro	116	30	5	4	1	13	6
Quintana Roo	118	3	2	0	0	0	1
San Luis Potosí	81	23	6	1	5	7	4
Sinaloa	82	7	6	0	0	1	0
Sonora	115	24	6	0	9	8	2
Tabasco	219	6	3	3	0	0	1
Tamaulipas	100	15	2	5	1	6	1
Tlaxcala	50	13	3	2	1	1	5
Veracruz	68	10	5	3	1	0	1
Yucatán	78	11	7	1	0	0	2
Zacatecas	74	8	6	0	1	1	1

Fuente: cálculos basados en datos del INEGI (2013).

**Cuadro A10. Población rural y urbana en pobreza alimentaria extrema, 2012 (miles de personas)**

	Zonas rurales	Zonas urbanas	Total
Valores a nivel nacional	3140	3872	7012
Chiapas	497	183	680
Guerrero	361	315	676
México	66	556	622
Veracruz	292	315	607
Oaxaca	389	193	582
Puebla	276	277	553
Michoacán	195	227	422

**Cuadro A10. Población rural y urbana en pobreza alimentaria extrema, 2012 (miles de personas) (cont.)**

	Zonas rurales	Zonas urbanas	Total
Jalisco	90	232	322
Guanajuato	159	152	311
Tabasco	128	95	223
San Luis Potosí	136	63	199
Distrito Federal	0	192	192
Hidalgo	84	77	161
Tamaulipas	41	76	117
Chihuahua	30	85	115
Yucatán	21	94	115
Nayarit	83	28	111
Sonora	21	90	111
Sinaloa	47	48	95
Nuevo León	4	88	92
Morelos	20	68	88
Zacatecas	45	41	86
Durango	32	51	83
Tlaxcala	15	65	80
Coahuila	9	61	70
Querétaro	40	24	64
Baja California	4	56	60
Quintana Roo	18	41	59
Campeche	18	22	40
Aguascalientes	8	26	34
Baja California Sur	8	13	21
Colima	3	18	21

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013b).

Cuadro A11. Índice de marginación, 2010

Entidad federativa	Población total	Indicadores de rezago social (porcentaje)										Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional	
		Población de 15 años o más alfabetas	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	Población sin derecho a servicios de salud	Viviendas con piso de tierra	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Viviendas que no disponen de drenaje	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Viviendas que no disponen de lavadora				Viviendas que no disponen de refrigerador
A nivel nacional	112 336 538	6,88	4,77	41,11	33,85	6,15	4,66	11,28	8,96	1,82	33,62	18,00			
Aguascalientes	1 184 996	3,26	4,26	35,57	21,06	1,66	1,73	2,02	1,66	0,66	17,48	8,62	-1,11	Muy bajo	29,00
Baja California	3 155 070	2,57	4,04	35,02	28,81	3,29	2,08	4,67	5,77	1,10	20,54	7,97	-0,86	Muy bajo	28,00
Baja California Sur	637 026	3,21	3,64	34,32	22,79	5,74	2,57	11,77	5,60	3,09	31,96	11,72	-0,47	Bajo	21,00
Campeche	822 441	8,31	4,79	42,20	22,15	4,66	7,67	14,90	13,98	3,06	29,26	21,51	0,22	Alto	10,00
Coahuila	2 748 391	2,63	3,74	32,46	21,92	1,55	2,08	3,20	4,31	0,71	17,55	5,74	-1,16	Muy bajo	30,00
Colima	650 555	5,13	5,07	38,94	17,34	4,46	1,52	2,64	1,06	0,78	27,96	9,51	-0,80	Muy bajo	27,00
Chiapas	4 796 580	17,80	8,91	59,93	41,73	14,71	6,23	26,04	15,97	3,68	63,83	42,11	2,27	Muy alto	3,00
Chihuahua	3 406 465	3,66	5,41	40,16	23,45	3,16	3,52	5,07	6,46	3,28	18,87	8,67	-0,50	Bajo	23,00
Distrito Federal	8 851 080	2,09	3,05	25,16	33,57	1,02	1,09	2,44	0,30	0,09	22,35	9,32	-1,28	Muy bajo	31,00
Durango	1 632 934	3,82	4,87	41,66	29,85	6,30	7,11	7,06	10,67	3,57	29,71	13,53	-0,01	Medio	12,00

Cuadro A11. Índice de marginación, 2010 (cont.)

Entidad federativa	Población total	Indicadores de rezago social (porcentaje)										Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional	
		Población de 15 años o más alfabetas	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	Población sin derecho a servicios de salud	Viviendas con piso de tierra	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Viviendas que no disponen de drenaje	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Viviendas que no disponen de lavadora				Viviendas que no disponen de refrigerador
Guanajuato	5 486 372	8,18	4,85	49,78	29,61	4,15	7,62	8,05	8,99	1,58	27,14	13,95	0,00	Medio	11,00
Guerrero	3 388 768	16,68	6,49	53,75	45,75	18,35	19,52	37,74	22,55	4,18	60,57	26,81	2,52	Muy alto	1,00
Hidalgo	2 665 018	10,23	3,29	43,19	33,79	7,12	7,70	12,72	14,09	2,87	51,71	28,34	0,61	Alto	7,00
Jalisco	7 350 682	4,36	5,27	41,19	34,51	3,02	2,37	5,34	2,06	0,83	19,20	7,35	-0,66	Muy bajo	25,00
México	15 175 862	4,38	3,84	34,76	40,39	3,76	4,02	7,81	5,26	0,81	34,29	20,60	-0,37	Bajo	19,00
Michoacán	4 351 037	10,18	7,13	53,71	44,36	10,25	4,96	11,82	10,76	1,75	34,76	18,16	0,75	Alto	6,00
Morelos	1 777 227	6,42	5,15	37,19	35,28	7,21	3,17	12,39	4,43	0,97	38,11	14,25	-0,13	Medio	16,00
Nayarit	1 084 979	6,31	4,20	40,52	22,77	3,96	5,41	11,68	5,62	3,04	29,12	13,61	-0,25	Bajo	17,00
Nuevo León	4 653 458	2,20	2,98	28,33	20,33	2,01	2,27	3,08	2,64	0,39	14,50	5,59	-1,37	Muy bajo	32,00
Oaxaca	3 801 962	16,27	5,64	57,80	43,08	18,74	5,41	30,10	28,35	5,23	62,70	40,04	2,42	Muy alto	2,00
Puebla	5 779 829	10,38	5,78	49,09	49,28	9,46	4,60	16,17	12,31	1,86	52,06	36,31	1,07	Alto	5,00
Querétaro	1 827 937	6,31	3,84	38,56	25,18	3,74	7,24	8,07	8,42	2,06	34,04	16,00	-0,25	Bajo	18,00
Quintana Roo	1 325 578	4,77	4,27	33,44	29,81	3,70	5,16	8,16	4,87	2,05	30,14	18,46	-0,40	Bajo	20,00
San Luis Potosí	2 585 518	7,91	3,54	44,20	25,92	8,73	5,16	16,79	18,65	4,13	35,21	21,93	0,49	Alto	8,00



Cuadro A11. Índice de marginación, 2010 (cont.)

Entidad federativa	Población total	Indicadores de rezago social (porcentaje)										Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional	
		Población de 15 años o más alfabeto	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	Población sin derecho a servicios de salud	Viviendas con piso de tierra	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Viviendas que no disponen de drenaje	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Viviendas que no disponen de lavadora	Viviendas que no disponen de refrigerador				
Sinaloa	2 767 761	4,97	3,79	39,67	24,47	6,14	5,12	9,61	7,82	1,22	26,73	7,01	-0,48	Bajo	22,00
Sonora	2 662 480	3,04	3,42	32,74	25,03	5,26	2,88	5,55	9,65	1,89	27,11	7,99	-0,69	Muy bajo	26,00
Tabasco	2 238 603	7,06	4,21	39,83	25,21	6,44	4,54	26,11	4,19	1,37	30,38	17,16	-0,07	Medio	14,00
Tamaulipas	3 268 554	3,61	3,97	35,93	22,46	3,33	2,57	4,84	11,52	1,77	25,32	10,44	-0,65	Muy bajo	24,00
Tlaxcala	1 169 936	5,19	3,28	38,97	37,77	3,85	4,57	4,36	5,36	1,20	51,47	33,68	-0,05	Medio	13,00
Veracruz	7 643 194	11,44	5,71	50,72	39,87	11,68	3,90	23,61	15,62	3,15	45,62	25,25	1,14	Alto	4,00
Yucatán	1 955 577	9,23	3,60	45,06	24,08	2,78	13,36	5,52	19,47	2,02	31,51	23,16	0,22	Alto	9,00
Zacatecas	1 490 668	5,55	4,40	48,78	30,46	3,41	8,50	8,30	10,09	1,53	23,75	14,26	-0,13	Medio	15,00

Fuente: CONAPO.

**Cuadro A12. Ingresos por trabajador, 2008 (en miles de pesos)**

Valores a nivel nacional	99
Campeche	141
Distrito Federal	136
Tabasco	123
Nuevo León	118
Tamaulipas	103
Baja California	101
Querétaro	99
México	98
Coahuila	97
Chihuahua	97
Veracruz	96
Aguascalientes	91
Sonora	86
Baja California Sur	84
San Luis Potosí	84
Hidalgo	84
Quintana Roo	83
Jalisco	83
Guanajuato	83
Puebla	82
Morelos	81
Durango	79
Oaxaca	75
Zacatecas	72
Colima	70
Tlaxcala	69
Sinaloa	69
Guerrero	66
Chiapas	65
Yucatán	65
Michoacán	64
Nayarit	62

Fuente: INEGI, Censos Económicos.

**Cuadro A13. Educación, número de años de escolarización, clasificación basada en datos de 2013**

Región	1994	2013	Aumento abs.	Aumento porc.
Valores a nivel nacional	6,6	9,2	2,6	39
Distrito Federal	9,2	11,3	2,1	23
Nuevo León	8,2	10,4	2,2	27
Sonora	7,4	10,1	2,7	36
Coahuila	7,5	10	2,5	33
Baja California Sur	7,6	9,9	2,3	30
Sinaloa	6,7	9,9	3,2	48
Aguascalientes	7	9,8	2,8	40
Baja California	7,7	9,7	2	26
Quintana Roo	6,6	9,7	3,1	47
Tamaulipas	7,2	9,7	2,5	35
Colima	6,9	9,6	2,7	39
Querétaro	6,3	9,6	3,3	52
Jalisco	6,8	9,5	2,7	40
México	7,1	9,5	2,4	34
Morelos	6,9	9,5	2,6	38
Tlaxcala	6,5	9,4	2,9	45
Chihuahua	7	9,3	2,3	33
Tabasco	5,9	9,3	3,4	58
Campeche	5,9	9,2	3,3	56
Durango	6,4	9,1	2,7	42
San Luis Potosí	5,8	8,9	3,1	53
Hidalgo	5,4	8,7	3,3	61
Yucatán	5,9	8,7	2,8	47
Zacatecas	5,4	8,6	3,2	59
Puebla	5,7	8,4	2,7	47
Guanajuato	5,2	8,3	3,1	60
Veracruz	5,5	8,2	2,7	49
Michoacán	5,2	8	2,8	54
Nayarit	6,2	8	1,8	29
Guerrero	4,9	7,8	2,9	59
Oaxaca	4,4	7,5	3,1	70
Chiapas	4,1	6,8	2,7	66

Fuente: Basado en datos del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013), páginas 244, 272 y 273.

**Cuadro A14. Esperanza de vida, tasa de homicidios, inseguridad**

	<b>Esperanza de vida (a) (2010)</b>	<b>Tasa de homicidios (b) (2010)</b>	<b>Inseguridad (c) (2012)</b>
Chihuahua	68,7	121	83
Sinaloa	73,8	75	76
Durango	73,9	68	82
Nayarit	73,9	50	73
Guerrero	71,9	46	75
Morelos	74,7	31	81
Tamaulipas	74,7	31	83
Baja California	73,1	27	51
Sonora	74,5	25	42
Valores a nivel nacional	74,1	19	67
Chiapas	72	19	38
Nuevo León	75,8	18	87
Coahuila	74,7	16	75
Michoacán	73,8	16	76
Colima	75,3	16	70
San Luis Potosí	73,8	14	60
Tabasco	74	14	71
Jalisco	74,8	12	61
Quintana Roo	74,9	11	60
Zacatecas	74,3	9	80
Veracruz	73,3	9	70
Baja California Sur	75,5	8	24
México	74,4	7	85
Puebla	74	7	58
Guanajuato	74,7	7	55
Campeche	74,6	7	44
Distrito Federal	75,5	6	71
Hidalgo	73,6	6	49
Aguascalientes	75,2	5	46
Tlaxcala	74,3	4	40
Querétaro	74,7	3	29
Oaxaca	71,9	3	61
Yucatán	74,9	2	19

Nota: (a) Años

(b) Tasa por 100 000 habitantes

(c) Porcentaje de personas (mayores de 18 años) que se consideran inseguras en su entidad federal

Fuente: Estadísticas regionales para (a) y (b), INEGI (2013b) para (c).

## Capítulo 2. Las políticas regionales en México

### 2.1. Introducción

La política regional pretende promover el crecimiento en todas las regiones de un país. Normalmente tiene objetivos de igualdad y de eficiencia, lo que tiene sentido pues el crecimiento puede estimularse en todas las regiones si se movilizan todos los recursos disponibles, tanto materiales como intangibles, y si se integran y coordinan las políticas sectoriales. Las regiones menos desarrolladas pueden hacer una importante contribución al desarrollo nacional; el estímulo del crecimiento en estas regiones puede hacer que las economías nacionales sean menos vulnerables a las crisis, puede disminuir el coste que las regiones con un desempeño inferior pueden imponer a los presupuestos nacionales y pueden reducir la posibilidad de que las oportunidades de las personas dependan del lugar en que han nacido o viven (OCDE 2010 y 2012a).

Las políticas regionales difieren entre los países de la OCDE (y los países emergentes). Generalmente conllevan la definición de un complejo sistema de gobernanza a múltiples niveles y son objeto de acciones tanto del gobierno nacional como de los gobiernos subnacionales. Diversos países adoptan políticas regionales explícitas con una gobernanza clara y objetivos concretos, responsabilidades y herramientas específicas, así como una clara identificación dentro del presupuesto nacional. En todos los países las políticas regionales implícitas se determinan mediante la asignación de criterios de recursos públicos, tanto para el gasto corriente como para las inversiones de capital entre las personas y las localidades.

En México, las políticas regionales están evolucionando. Anteriormente no existía un fondo específico para la política de desarrollo regional ni una presentación unificada del gasto en dicha política. Los sistemas políticos y administrativos solían organizarse de acuerdo con líneas sectoriales y al menos siete ministerios tenían un impacto importante en el desarrollo regional (OCDE 2010).

Las primeras políticas con efectos territoriales explícitos se adoptaron en los años cuarenta (SEDATU 2013) con el objetivo de ocupar ordenadamente las tierras costeras y mejorar sus conexiones con la “mesa” central, así como de desarrollar las cuencas hidrológicas. En los años cincuenta y sesenta, el objetivo era reducir la concentración de

las actividades económicas en el centro del país con el fin de evitar deseconomías de congestión mediante instrumentos fiscales y arancelarios que promovían la industrialización en determinadas zonas, y en 1965 se puso en marcha el Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte, que dio lugar a la primera ola de “maquiladoras” cerca de la frontera con los Estados Unidos.

En los años setenta y ochenta se produjo un aumento significativo del número de iniciativas. Durante este período se puso en marcha la primera Política Nacional de Desarrollo Regional que llevó a cabo proyectos específicos, como las inversiones en la siderurgia en Michoacán y el desarrollo planificado de Cancún como centro turístico. Sin embargo, las políticas regionales perdieron importancia y se subordinaron a la política urbana. El intento de revitalizarlas con la Ley de planeación (1983) fracasó debido a la crisis económica (SEDATU 2013). En los años noventa se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Ante la falta de una política regional de ámbito nacional se iniciaron algunos programas localizados, como las microrregiones de la SEDESOL, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se hicieron cargo de los proyectos de desarrollo rural.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2001-2006, las 32 entidades federativas se agruparon en cinco mesorregiones. Se crearon los Fideicomisos para el Desarrollo Regional (en cuatro de las cinco mesorregiones) para incentivar la colaboración interestatal, y los estados participantes ocupan por turnos la presidencia del fideicomiso. Sin embargo, la cuantía de los incentivos de los Fideicomisos era limitada y estos últimos servían más como un vehículo para el diálogo entre los estados, especialmente sobre planificación de infraestructuras. Los principales problemas eran la falta de una base jurídica, la imposibilidad de que los estados participaran en varias mesorregiones, el gran tamaño de estas últimas y la falta de continuidad de los dirigentes (OCDE 2009).

Únicamente la mesorregión Sur-Sureste logró actuar a nivel regional. Los estados que la constituían crearon un Fideicomiso más grande y decidieron colaborar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como grupo de estados y no por sí solos; para esta mesorregión se estableció una Comisión Especial en la Cámara de Senadores. El objetivo era concentrar los esfuerzos y recursos para grandes proyectos a escala de la región, utilizando los fondos disponibles para un reducido número de objetivos comunes, en lugar de dispersarlos en los distintos estados.

La cooperación transnacional en la frontera sur aún no se ha desarrollado debido a graves problemas de subdesarrollo, pobreza y falta de infraestructuras. No obstante, la identidad cultural común y un patrimonio histórico que se remonta a los mayas podrían constituir un fundamento importante para realizar acciones comunes.

Los estados de la frontera norte llevan a cabo una colaboración interestatal y transnacional con los Estados Unidos a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos,

integrada por seis estados mexicanos y cuatro estadounidenses (OCDE 2009). El Plan Indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos establece un programa de cooperación en materia de competitividad, sostenibilidad, seguridad y equidad con un horizonte de 20 años (SEDATU 2014b). La Conferencia no se reúne con frecuencia. Existen iniciativas Norte-Sur entre pares de estados norteamericanos y mexicanos, pero al parecer todavía no existe un enfoque general Este-Oeste que abarque toda la frontera.

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2012 no hace referencia explícitamente a las mesorregiones, sino que presentaba una estrategia “integral” para el desarrollo regional, y contempla la necesidad de compartir funciones entre los diferentes niveles de gobierno, así como una coordinación vertical y horizontal, y la necesidad de tomar en consideración la dimensión territorial a la hora de formular las políticas públicas. Otros de sus principales objetivos eran el desarrollo de las capacidades institucionales a nivel estatal y municipal, el incremento de la competitividad de todos los estados, la promoción de las PYMEs en las regiones atrasadas y el desarrollo de infraestructuras (OCDE 2009).

El objetivo 13 del Plan era “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, entre regiones y a nivel nacional” (OCDE 2010). Sin embargo, no se adoptaron directivas o políticas nacionales claras y en dicho período la política regional perdió importancia.

## **2.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Política Nacional de Desarrollo Regional**

La publicación en enero de 2013 del decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, trajo consigo la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). El nuevo marco legal le otorga a la SEDATU las facultades para: impulsar el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento; planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional; proyectar y coordinar la planeación regional del desarrollo; elaborar los programas regionales que le señale el Ejecutivo Federal; promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional.

La segunda acción que tomó el Gobierno de México, se da con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), el cual considera cinco Metas Nacionales a alcanzar: Un México en Paz, Un México Incluyente, Un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global, así como tres Estrategias Transversales: Para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno

Cercano y Moderno y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.

El PND 2013-2018 le mandato a la SEDATU la elaboración de los Programas Regionales de Desarrollo del Norte y Sur-Sureste, esta determinación guarda congruencia con el “Pacto por México” documento suscrito por el Presidente de México en diciembre de 2012 con los presidentes de las principales fuerzas políticas, en donde se asumió el compromiso conjunto de implementar una estrategia nacional para el desarrollo del Sur-Sureste, el espacio físico más rezagado del territorio nacional.

La SEDATU de conformidad con lo dispuesto a su marco de atribuciones y al PND 2013-2018 elaboro la “Política Nacional de Desarrollo Regional” la cual se convierte en el marco conceptual a partir del cual el Gobierno de México “propone el desarrollo de estrategias programas y líneas de acción que permitan, en el mediano y largo plazo, cerrar las brechas que hoy distinguen a unas regiones de otras, proponiendo abordar un conjunto de retos que enfrenta el país, a partir de recuperar una perspectiva regional del desarrollo que dé coherencia y marco a las políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, y que permita a México alcanzar su máximo potencial”(SEDATUa).

Esta política tiene el objetivo general de “democratizar la productividad” para reducir las diferencias regionales de ingresos y bienestar. Pretende crear un marco orientativo para las estrategias nacionales y programas regionales, que cree y refuerce herramientas de coordinación, mejore los planes presupuestarios a corto y largo plazo y promueva el marco normativo. En este aspecto, la Política Nacional de Desarrollo Regional propone reformar tanto la Ley de Planeación como la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, así como desarrollar tipologías de regiones para facilitar la toma de decisiones.

La Política Nacional de Desarrollo Regional tiene como objetivo general Democratizar la productividad para disminuir la brecha existente entre regiones del país en materia de desarrollo económico y bienestar de las personas, pretende crear un marco rector que se traduzca en estrategias nacionales y en programas regionales que guíen la instrumentación coordinada de políticas públicas intergubernamentales e intersectoriales. La PNDR concibe tres clases de instrumentos para su implementación: normativos y de planeación; de diálogo, coordinación y concertación; financieros. Dentro de los instrumentos normativos se cuenta con las Estrategias Nacionales de Desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste

La Estrategia Nacional para el Desarrollo del Norte (SEDATU 2014b) pretende en particular reducir la exclusión social en la parte más desarrollada del país, reforzando las conexiones y desarrollando plenamente la red urbana mediante interacciones entre las regiones urbanas y las rurales. La cooperación transfronteriza con los Estados Unidos puede mejorar las posibilidades de desarrollo a través de la “mayor región comercial transfronteriza del mundo”. Esta estrategia identifica 47 proyectos principales de



inversión y propone crear un Comité Macrorregional de Productividad.

La Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste (SEDATU 2014d) parece muy difícil de llevar a cabo debido tanto a las grandes diferencias dentro de las regiones como a su fragilidad. En este caso se propone adoptar un enfoque territorial subregional mediante el establecimiento de objetivos específicos para las distintas subregiones: Golfo de México, Península, Pacífico Sur. La estrategia contempla inevitablemente un amplio espectro de objetivos que van desde el desarrollo industrial, la diversificación de las economías regionales y la construcción de infraestructuras hasta la prestación de servicios básicos, en particular para la población rural. Menciona siete megaproyectos denominados “detonadores”: la primera fase del Corredor del Istmo, cuatro planes de desarrollo para la Riviera Maya, el Litoral Pacífico Sur, el Golfo de México Sur y la Cuenca del Río Verde, centros de Investigación y Desarrollo y medidas a favor de los migrantes centroamericanos.

La Estrategia Nacional para el Desarrollo del Centro (SEDATU 2014c) pide en particular que se refuerce la ordenación territorial y se modernice el transporte y la logística en una parte muy amplia y diversificada del país. Presenta un “banco de proyectos” con 249 opciones que deberán financiarse. Los tres documentos se centran en particular en identificar y enumerar los proyectos prioritarios y presentan posibilidades para coordinar y financiar políticas sin decisiones definitivas.

### **2.3. Programas localizados y política urbana**

En México, algunas políticas públicas adoptan un enfoque localizado. Su magnitud es reducida en comparación con la cuantía total del gasto público y las necesidades, en particular de las zonas y regiones más desfavorecidas. Sin embargo, vale la pena recordar algunas de sus características principales.

El ejemplo más interesante lo constituye la estrategia para las microrregiones. La estrategia para las microrregiones de México (actualmente Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias) pretende ofrecer infraestructuras básicas en las regiones rurales más marginadas. En ella participan varias secretarías y está dirigida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo es coordinar las políticas públicas para las zonas rurales menos desarrolladas y promover una participación ascendente en determinadas comunidades; más que un programa es una estrategia multisectorial que utiliza un mecanismo de coordinación a varios niveles que se basa en una serie de contratos horizontales y verticales para coordinar la prestación de servicios públicos.

Tras la definición de las Zonas de Atención Prioritaria en la Administración Federal de 1994-2000, en 2001 se puso en marcha la Estrategia Nacional de Microrregiones con el objetivo de superar los enfoques “sectoriales” y aprovechar las sinergias entre las dis-

tintas secretarías en lo referente a las inversiones públicas en regiones rurales atrasadas. Las microrregiones fueron elegidas como base para el índice de marginación desarrollado por el CONAPO: 263 zonas distribuidas en 1 334 municipios de 31 estados, que incluyen más de 99 000 localidades y una población de 20 millones de habitantes. Se prestó especial atención a los 125 municipios más pobres del país. En el período 2006-2012 se puso en marcha la Estrategia 100X100 para fomentar el desarrollo socioeconómico en los municipios con un mayor nivel de marginación y pobreza del país.

La estrategia presta todos los servicios básicos de infraestructuras en “micropolos de desarrollo”, denominados centros estratégicos comunitarios (CEC). Su función es concentrar las infraestructuras básicas necesarias para la población local y los asentamientos colindantes. Se espera que los CEC promuevan una concentración de la población alrededor de ellos, creando así centros rurales más grandes. Se han establecido criterios para validar los avances logrados en cada CEC, que se basan en indicadores de “bandera”, que certifican que se ha alcanzado un cierto nivel de infraestructuras o servicios, y el objetivo declarado es llegar a las 11 banderas blancas.

El enfoque de la política de desarrollo rural de México incluye programas que ofrecen bienes públicos y actividades productivas a nivel local. El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES) de la Secretaría de Economía y el Programa de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) promueven actividades productivas en zonas rurales (OCDE 2009). Asimismo, las políticas sociales de México incluyen varios programas dirigidos a zonas concretas del país, siendo el más importante de ellos el programa Oportunidades (véase más abajo).

A nivel estatal, los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), presididos por el Gobernador del Estado, elaboran planes a nivel estatal desde 1981, que incluyen una propuesta para las inversiones a escala estatal y municipal, y cuentan con una coordinación supervisada a todos los niveles de gobierno. A nivel municipal, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) se encargan de formular un plan de desarrollo con propuestas concretas. Los estados y municipios celebran Convenios de Desarrollo Municipal para la ejecución y financiación de proyectos (OCDE 2010).

Desde hace relativamente poco, las políticas públicas de México han comenzado a reconocer los problemas de las zonas urbanas, como la extensión urbana y el transporte, que requieren una buena coordinación entre las autoridades nacionales y las metropolitanas. Las zonas metropolitanas merecen una atención especial debido a los problemas para crear fondos de financiación eficaces e incentivos para la colaboración entre municipios vecinos. El Gobierno federal influye en las zonas urbanas a través de diversos programas sectoriales; se ha iniciado un programa interministerial que se centra en el desarrollo de las comunidades denominado DUIS (Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables). Este programa coordina los esfuerzos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SE-

MARNAT), la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Economía (SE), junto con la Sociedad Hipotecaria Federal. Sin embargo, los DUIS solo se aplican a 26 ciudades (OCDE 2013b).

En el marco del Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018 se ha formulado una nueva política urbana con el nuevo Programa Nacional de Desarrollo Urbano (SEDATU 2014c; Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2014). Según esta política es necesario un nuevo modelo de desarrollo urbano en tanto que se trata de una prioridad nacional para lograr un modelo de red urbana competitivo, productivo y sostenible.

La estrategia urbana se centra en cuatro prioridades; 1) controlar la extensión de las zonas urbanas, contrastando el crecimiento físico de las ciudades, y aumentar la densidad, 2) consolidar las ciudades, optimizando el uso del suelo urbano disponible y luchando contra la pobreza, exclusión e inseguridad urbanas, 3) invertir en la rehabilitación urbana, diversificando la oferta de casas disponibles y desarrollando el mercado secundario de viviendas, y 4) integrar las políticas urbana y de movilidad, promoviendo el transporte público y reduciendo el uso de vehículos privados.

Los principales instrumentos de la nueva política urbana son los siguientes: herramientas para controlar el crecimiento físico de las ciudades, como los sistemas de información geográfica (SIG), la creación de zonas y planes urbanos; programas para rehabilitar los espacios públicos urbanos (mediante una combinación de medidas sociales e inversiones); *Hábitat*, un programa dirigido a las pequeñas zonas urbanas (*"Polígonos Hábitat"*, de menos de 15 000 habitantes) con deficiencias en los servicios sociales y las infraestructuras sociales; *PROCURHA*, un programa para la vivienda y la consolidación, la modernización y mejora de los "catastros" de los registros públicos de la propiedad; una política de créditos y subsidios para construir viviendas más cerca del centro de las ciudades y de los lugares de trabajo.

La normativa relativa al desarrollo urbano en general (Ley de asentamientos humanos) todavía no ha sido reformada para incluir incentivos destinados a consolidar las zonas urbanas y evitar su extensión. Es necesario mejorar las capacidades de los municipios para utilizar herramientas de planificación. Asimismo, los cambios de las estructuras técnicas provocados por los resultados electorales tienen una influencia negativa en la planificación urbana.

## 2.4 Federalismo fiscal

En vista de las relativamente reducidas dimensiones de los programas localizados específicos, la inmensa mayoría de los efectos territoriales de las políticas públicas provienen de la estructura de los impuestos y la asignación territorial del presupuesto federal. El efecto distributivo de los impuestos y el gasto entre los ciudadanos y los estados puede favorecer o impedir el desarrollo de las zonas y estados atrasados.

En todos los países, el gasto corriente representa la mayor parte del presupuesto público y

contribuye a la prestación de servicios básicos para el bienestar de la población, como la educación, la salud y la asistencia social. Sin embargo, el gasto público en inversiones, a pesar de ser mucho más reducido, representa un componente clave de las políticas regionales, ya que puede mejorar la posibilidad de prestar servicios básicos (mejora de escuelas y hospitales), así como promover el desarrollo económico por medio de mejores infraestructuras.

Las finanzas públicas de México están saneadas, pero los ingresos fiscales representan tan solo 10 % del PIB (el resto del gasto público es financiado por recursos petroleros), lo que constituye un nivel inferior al de otros países latinoamericanos y de la OCDE. La base fiscal es reducida y la estructura de la tributación ha fomentado la informalidad (OCDE 2103c). El Gobierno presentó una reforma fiscal en su paquete económico de 2014, cuyas principales características, entre otras, son reforzar la capacidad financiera del Gobierno federal, facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y promover el federalismo (BID 2013b).

El papel del gasto público en México es relativamente limitado. El total del gasto público de México representa 26,2 % del PIB, porcentaje ligeramente superior a la mitad de la media de la OCDE. Es el segundo más bajo después de Chile entre los miembros de la OCDE (OCDE 2013b). Expresado como porcentaje del PIB, el gasto público de México es inferior a la media de los países en desarrollo y emergentes (138 países) e inferior a la media de los países de América Latina y el Caribe, que es 5 % mayor (PNUD 2011).

En México, los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de los principales servicios públicos, lo que crea un sistema sumamente complejo de competencias que se traslapan. Mientras que el Gobierno federal gestiona las cuestiones de ámbito nacional, como la macroeconomía y la defensa, las competencias en materia de prestación y financiamiento de los servicios de salud y educación y los programas de lucha contra la pobreza se dividen entre el Gobierno federal y los estados; los municipios son responsables de las cuestiones locales y corresponsables de la construcción de escuelas y la ejecución de algunos programas sociales. En la construcción de infraestructuras participan los tres niveles de gobierno (OCDE 2013a) (véase el cuadro A1 del apéndice).

Sin embargo, las decisiones políticas siguen estando centralizadas, y gran parte de las políticas se formulan a nivel federal, si bien son aplicadas por los estados y municipios. Faltan mecanismos formales de coordinación para la mayoría de los fondos y políticas, de modo que la formulación de estas últimas se encuentra fragmentada lo que dificulta formular estrategias y políticas localizadas. La Conferencia Nacional de Gobernadores, por ejemplo, no parece desempeñar un papel de coordinación, como ocurre en varios países de la OCDE. Existe un "amplio consenso en que (...), debido a las competencias compartidas, existe un amplio margen para la duplicación de tareas y la no asunción de responsabilidad por los resultados" (OCDE 2013b).

México ha experimentado desde los años ochenta una tendencia de descentralización de

las competencias de gasto hacia los estados y, en menor medida, hacia los municipios (OCDE 2013b). Desde principios de los años noventa y, sobre todo, tras la modificación de la ley de coordinación fiscal (1998), la parte del gasto a nivel subnacional dentro del total nacional aumentó considerablemente, pasando de 10 % a aproximadamente 40 %. La reducción de la pobreza, la salud y la educación son los ámbitos en que más ha aumentado el gasto a nivel subnacional. Los estados llevan a cabo la mayor parte del gasto a nivel subnacional, ya que los municipios representan 9 % del gasto público, que dedican sobre todo a la prestación de servicios locales y a la educación. Por otra parte, los gobiernos subnacionales representan más de 70 % del empleo público, porcentaje superior al de varios países de la OCDE (OCDE 2013b) (véase el gráfico A1 del apéndice).

Sin embargo, el aumento del gasto se compensó con una disminución de los ingresos subnacionales, pues la parte de los recursos recaudados por las entidades subnacionales dentro del total de los recursos fiscales pasó de 32 % a principios de los años noventa al actual nivel cercano a 10 % (OCDE 2013b). Otro tanto sucedió en los municipios; en este caso, la parte de los recursos recaudados por estos dentro del total pasó de 33 % a 19 %.

Tan solo 3 % de los ingresos subnacionales proceden de impuestos propios, porcentaje considerablemente inferior a la media de la OCDE (23 %), a pesar de los esfuerzos del Gobierno federal, en particular en los últimos años, para aumentar la recaudación fiscal local. Algunas entidades pueden recaudar un porcentaje mayor de sus recursos propios, como en el caso del DF y Chihuahua. El porcentaje de los recursos propios de los distintos municipios también es sumamente heterogéneo, ya que casi 1 600 de ellos (de los 2 438 de los que se dispone de datos) pueden recaudar menos de 10 %, mientras que en unos 400, este porcentaje es superior a 20 %, como en el caso de los municipios más ricos y poblados, como Monterrey, Querétaro y Chihuahua (OCDE 2013b).

Por ello, si hacemos una amplia comparación con otros países de la OCDE, México ocupa una posición peculiar. La relación entre el gasto subnacional y el gasto nacional en el país es una de las más altas y se aproxima a los niveles de realidades como la de los Estados Unidos, Corea, España y Suiza. De hecho, el gasto subnacional solamente es superior en algunos pequeños países europeos. Sin embargo, por otra parte, México se encuentra en el grupo de países de la OCDE que tienen el menor porcentaje de ingresos subnacionales en relación con el gasto general del Estado (véase el gráfico A2 del apéndice).

La mayor parte de los ingresos públicos subnacionales se financian con transferencias del Gobierno federal. Las participaciones (es decir, las transferencias sin fin determinado) representan 40 % de los ingresos totales; las aportaciones (es decir, transferencias con fines determinados) representan 38 % y las demás transferencias, 7 % (véase el gráfico A3 del apéndice). El Gobierno federal recauda los impuestos más importantes y a continuación distribuye una parte de ellos entre los estados y municipios. El sistema mexicano de transferencias no tiene un marco de compensación explícito,

si bien se utilizan algunas fórmulas de compensación para algunas transferencias con fines específicos. Otra de sus características es una relativa volatilidad, pues las transferencias se establecen como un porcentaje relativo del fondo de distribución de ingresos, de modo que están ligadas a los impuestos del Gobierno federal y a los ingresos petroleros, que tienen un alto carácter cíclico.

Las participaciones se consignan en el Ramo 28 del presupuesto federal. Consisten en una serie de ocho fondos cuya cuantía varía considerablemente. Originalmente, la distribución de transferencias tenía por finalidad compensar a los estados por la disminución de sus competencias tributarias (véase el cuadro A2 del apéndice). Como consecuencia de ello, “los estados más ricos y productores de petróleo recibieron durante largo tiempo más que los más pobres, contribuyendo así a profundizar en lugar de reducir las disparidades regionales” (OCDE 2013b).

La fórmula del Fondo General de Participaciones, que representa 90 % del total de estas anteriormente asignaba las transferencias por número de habitantes (45,17 %), así como por el incremento de la recaudación del impuesto sobre el consumo que se coordinaba a nivel federal (45,17 %); el resto (9,66 %) se asignaba de acuerdo con un coeficiente de redistribución que favorecía a los estados con menos habitantes y menos ingresos fiscales. Esta fórmula se modificó en 2007 y ahora las transferencias se asignan de acuerdo con el incremento del PIB de cada estado (60 %), el aumento de los ingresos locales (30 %) y el nivel de estos últimos (10 %). Se incluyó una cláusula de exención por un largo período de transición, de modo que el sistema actual de asignación parece seguir los criterios anteriores a la reforma (OCDE 2013b).

Los criterios actuales para la asignación de las participaciones, que canalizan más fondos a los estados más ricos con altos niveles de ingresos, así como a los estados con un alto crecimiento (dadas las características del desarrollo económico regional de México que se exponen en el capítulo 1) corren el riesgo de exacerbar, en vez de reducir, las disparidades internas.

Las aportaciones se consignan en el Ramo 33 del presupuesto federal y también incluyen ocho fondos. El mayor de ellos, que representaba 59 % del total del Ramo 33 en 2010, es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) que se destina a la educación. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) se destina a los servicios de salud y representa 12 % del Ramo 33. Otros dos grandes fondos son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se dedica a las infraestructuras sociales y rurales, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) destinado al refuerzo municipal, cada uno de los cuales equivale a 8 % del Ramo 33. Otros cuatro fondos más pequeños completan el grupo (CONEVAL 2011c) (véase el cuadro A3 del apéndice).

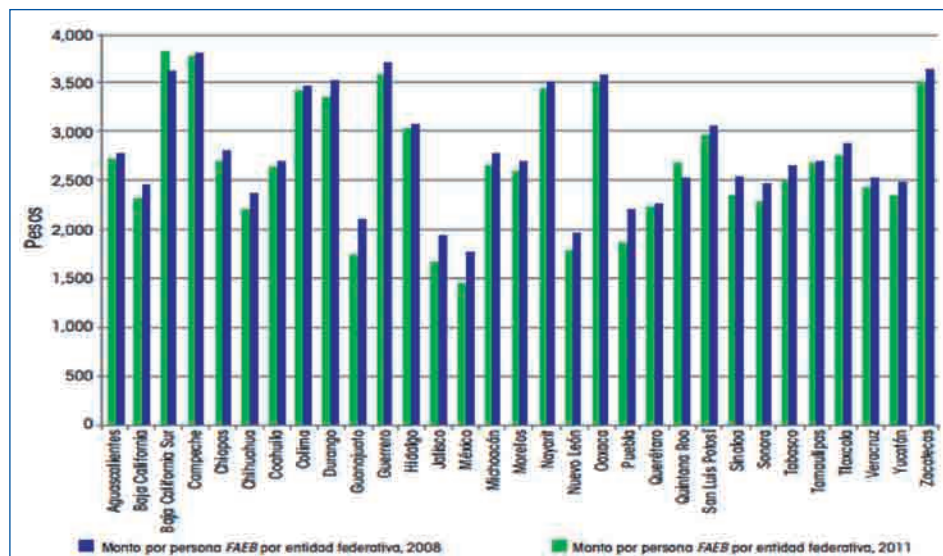
En México, el gasto en educación expresado como porcentaje del PIB ha seguido aumentando, pasando de 5 % en 2000 a 6,2 % en 2009 (OCDE 2013b), del que una parte sustancial se dedica a la educación básica (Scott 2013). El Gobierno federal es el principal responsable de las decisiones relativas al sistema educativo, pero los estados se encargan del funcionamiento de los servicios básicos y ejecutan la mayor parte del gasto. Los estados tienen la responsabilidad principal en materia de personal y financiamiento, pero la mayor parte del dinero del que disponen es para el pago de salarios (la remuneración del personal absorbe 90 % del gasto, mucho más que en otros países latinoamericanos). Los tres niveles de gobierno participan y en ocasiones sus medidas pueden traslaparse.

Los criterios para la asignación del FAEB penalizan a los estados pobres y favorecen a los ricos, aunque recientemente se han introducido algunas mejoras. Hasta 2007, el FAEB se basaba en el número de escuelas y maestros y el porcentaje de los costes registrado antes de la descentralización de la educación (1998), lo que favorecía a los estados más ricos que habían desarrollado su sistema educativo antes de la descentralización, y es responsable de las desigualdades que persisten (Jounard 2005).

En 2007, una reforma fiscal cambió este sistema. Ahora, las asignaciones se efectúan de acuerdo con el número de estudiantes matriculados en escuelas públicas (50 %), el gasto del estado en educación (20 %), los estados que tienen un FAEB por estudiante inferior a la media nacional (20 %) y un índice de calidad (10 %). El objetivo es igualar el gasto por estudiante de los estados, aunque no se han establecido normas claras para definir la calidad de la educación. Aún existen problemas para calcular el número de maestros y estudiantes, la cantidad y calidad de la información facilitada por los estados está mejorando, pero la situación general todavía no se ha asentado. El gasto en educación básica es ligeramente mayor en algunos estados desfavorecidos, mientras que el gasto per cápita en educación secundaria y superior es mucho mayor en los estados más ricos.

Incluir el gasto estatal en la fórmula puede penalizar a los estados más pobres, en los que la necesidad de recursos adicionales podría ser mayor debido a la presencia de población indígena o a la dispersión demográfica (con un coste mayor de prestación de servicio). Según la PNUD (2011), estas nuevas normas también producen un gasto mayor en los estados más ricos en comparación con los más pobres. Esto puede deberse a la reducción de los programas CONAFE (*Consejo Nacional de Fomento Educativo*) destinados a ampliar la enseñanza en áreas marginales. Según CONEVAL (2012), la forma de reparto del FAEB aún no fomenta un desarrollo equilibrado del sistema educativo, por lo que es necesario un cambio de fórmula para reducir las disparidades interestatales (consulte la Figura 1). Se pueden percibir problemas similares en las asignaciones del FAETA (*Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*) (CONEVAL 2012).

Figura 1. Gasto per cápita del FAEB, 2008 y 2010



Fuente: CONEVAL 2012.

Asimismo, el financiamiento de los centros docentes procede de muchos programas federales y estatales, por lo que tiene una naturaleza compleja. Los centros deben solicitar el financiamiento, pero muchos de los mas pequeños o pobres carecen de la capacidad administrativa para hacerlo. Las escuelas también dependen de las donaciones de los padres, que representan una porción significativa del presupuesto y, obviamente, los donativos son menores en las comunidades más pobres.

Mientras que el núcleo del sistema sanitario permanece centralizado, los estados son los responsables de la organización de los servicios de salud para los no asegurados y el cuidado de la población de bajos recursos. Sin embargo, el sistema esta sumamente fragmentado (institutos de seguridad social, servicios estatales y federales de salud, aseguradoras privadas), con una duplicación de costes administrativos y de infraestructura, solapamiento de funciones y falta de coordinación entre los distintos niveles federales y estatales. Los estados tienen poca autonomía debido a los convenios laborales centralizados.

El gasto federal sanitario total se ha incrementado de forma sustancial en años recientes. Los gastos sanitarios se incrementaron 30% entre 2006 y 2012. A pesar de este aumento, México sigue siendo uno de los países de la OCDE con menor porcentaje de gasto sanitario en relación al PIB (CONEVAL 2012).

A pesar de las reformas, el financiamiento de la sanidad pública otorgada por FASSA es inversamente proporcional al PIB per cápita y a los indicadores de necesidad. Hasta 2004, las asignaciones FASSA se realizaban en función de los costes históricos de cada estado, ajus-

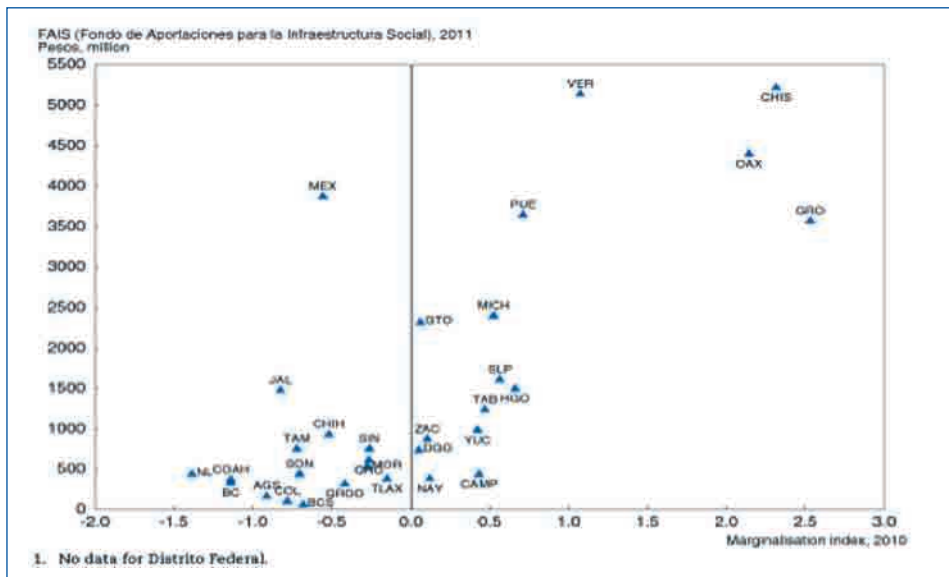


tados por centros instalados y número de profesionales, lo que favorecía a los estados más ricos. La reforma de la Sanidad General modificó la fórmula: ahora los repartos se basan en el número de beneficiarios por lo que las necesidades sanitarias, el gasto estatal de salud y la medida de eficacia del gasto pasan a tener menos importancia. Esto representó una mejora en la igualdad, incluso si las asignaciones FASSA son aún directamente proporcionales al PIB per cápita (OCDE 2013b) (consulte la Figura A4 del apéndice).

El *Seguro Popular*, un programa creado en 2004, ofrece cobertura médica básica y servicios de prevención y protección a personas no aseguradas. Su ámbito se ha ampliado, a fin de ofrecer cobertura universal para los no asegurados, en 2012 (OCDE 2013b, Scott 2013), desde los 15,7 millones de beneficiarios en 2006 a los 51,8 en 2012<sup>34</sup> (CONEVAL 2012).

En contraste, los seis fondos más pequeños tienen una finalidad de igualamiento, en favor de los estados y municipios más pobres. El FAIS, en concreto, está enfocado a la infraestructura básica de los municipios, como agua potable, cloacas, alcantarillado y urbanización; la mayor parte de sus recursos (88% en 2014) se asigna directamente a los municipios, mientras que el resto se asigna a los estados. Un análisis de los datos de 2011 de FAIS, muestra una buena correlación de las inversiones con el índice de marginalidad; los gastos son mayores en los estados más pobres como Chiapas, Oaxaca y Guerrero (OCDE 2013b). Según CONEVAL (2012), los gastos del FAIS están bien dirigidos a los estados con una mayor incidencia de la pobreza.

Figura 2. Reparto de FAIS e índice de marginalidad



Fuente: Análisis de la OCDE con datos de CONAPO y Sedesol.

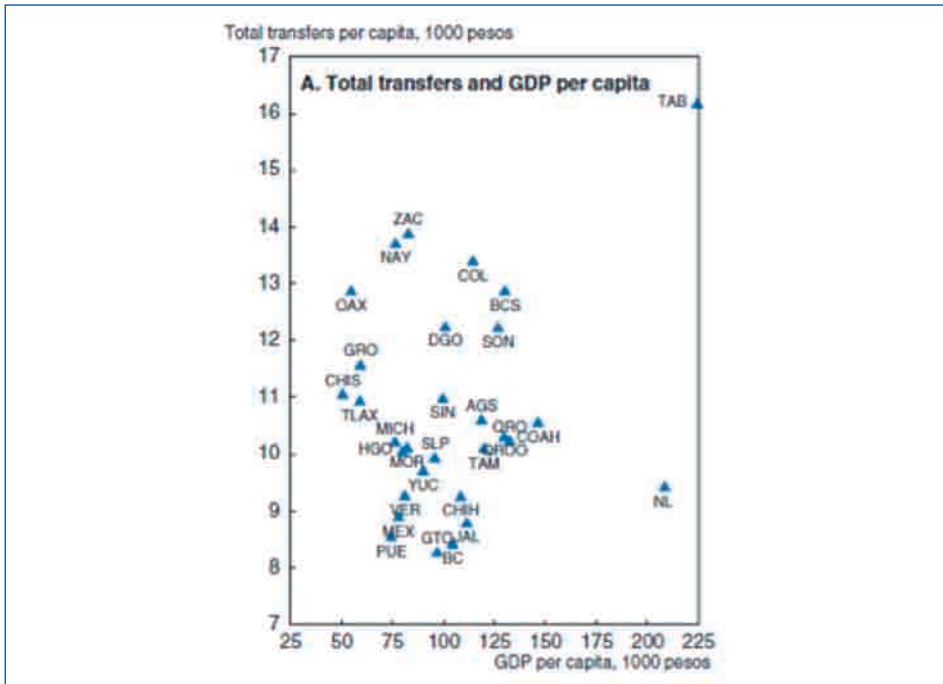
34. 57,5 millones si se incluyen los beneficiarios del *Seguro Médico para una Nueva Generación*.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 2013, el FAIS se reformó (SEDESOL 2014). Primero se modificó el mecanismo de reparto, a fin de evitar variaciones anuales relevantes (como ocurrió en 2012): la nueva fórmula garantizó a cada estado el importe establecido para 2013; 80% de los fondos se reparten teniendo en cuenta a la población en situación de pobreza extrema y 20% restante se reparte en función de los objetivos obtenidos en la reducción de la pobreza.

Además, SEDESOL desempeñará un papel más preponderante en la gestión del FAIS. Para ser más precisos, estará a cargo de la definición de las prioridades del fondo, estableciendo un catálogo de acciones a realizar (conforme a la *Cruzada Nacional contra el Hambre*, ver abajo), ayudando a los estados y municipios a enfocar mejor sus acciones para reducir la pobreza extrema (gracias a un nuevo informe anual sobre la situación de estados y municipios), mejorando las capacidades técnicas e institucionales de ambos niveles y definiendo el momento oportuno de las actuaciones y los indicadores de resultado por alcanzar (y evaluar) (consulte la Figura 2).

Los criterios de asignación del resto de fondos del Ramo 33 son distintos. El FORTAMUN busca el fortalecimiento municipal; sus asignaciones se basan exclusivamente en la población. El FAFEF (*Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas*) tiene una fórmula que se modificó en 2007 y ahora funciona con PIB per cápita inverso. El

Figura 3. Transferencias a los gobiernos subnacionales y PIB per cápita, 2010



Fuente: Análisis de la OCDE con datos de INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

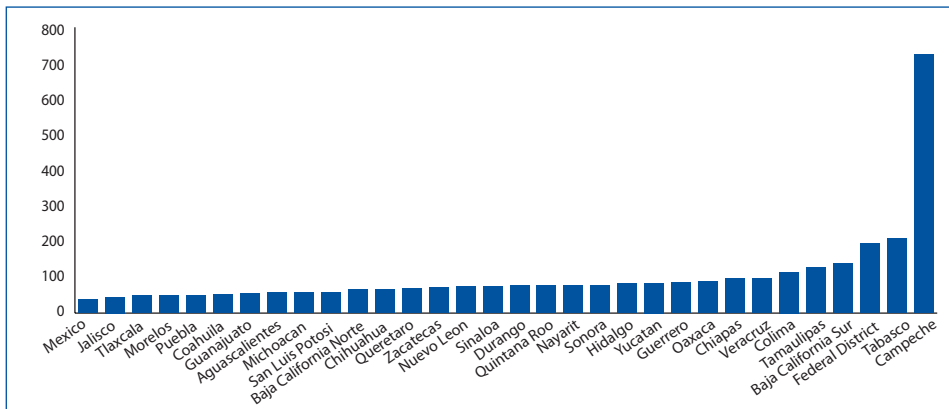
FAM (*Fondo de Aportaciones Múltiples*), enfocado a la asistencia social y a las infraestructuras educativas, se basa en el índice de vulnerabilidad social.

Cabe destacar dos pequeños fondos incluidos en el Ramo 23 del presupuesto. El *Fondo Regional* se creó en 2007 para los gastos de capital en los diez estados más pobres, mientras que el *Fondo Metropolitano* se creó en 2006 para financiar 47 fondos de áreas metropolitanas a fin de abordar problemas urbanos. Las evaluaciones de los dos fondos (SHCP-BID 2010a 2010b), no obstante, son bastante negativas, por el reducido tamaño de las asignaciones globales y por la falta de programación y la dispersión de los recursos.

Las entidades subnacionales también reciben fondos directamente de los ministerios y agencias federales, mediante transferencias equivalentes particulares, conocidas como *Convenios de descentralización* que representan 6% del total de ingresos subnacionales. Las asignaciones de estos fondos no siguen ninguna fórmula específica.

Normalmente, falta información precisa sobre el reparto y los gastos, especialmente en el nivel subnacional. Esto dificulta la comparación de recursos disponibles para los estados y municipios, lo que conlleva un nivel de transparencia insuficiente. Una ley reciente de responsabilidad gubernamental podría mejorar la situación.

**Figura 4. Inversión pública per cápita, 2000-2006**



Fuente: PNUD (2011), p. 56.

Teniendo en cuenta el total de transferencias (2010), incluidas las *participaciones* y *aportaciones* en relación con los niveles de ingreso per cápita de los distintos estados, nos lleva a concluir que el sistema en su totalidad no posee capacidad redistributiva. Por el contrario, la transferencia per cápita entre estados es directamente proporcional al PIB per cápita, profundizando así las disparidades regionales (OCDE 2013b). Según el PNUD (2011), el sesgo en favor de los estados más desarrollados es mucho más marcado en las *participaciones* (Ramo 28).

Los datos demuestran que esto ha venido sucediendo desde 1971 hasta 2006, aunque en menor medida de 2001 a 2006 (Rodríguez-Oreggia 2008, PNUD 2011). Sin embargo, en la última década, la igualdad social y territorial del gasto público se ha incrementado, básicamente por la educación básica y los servicios sanitarios para la población no asegurada y debido a los programas destinados a la erradicación de la pobreza (PNUD 2011) (consulte la Figura 3).

La situación de la asignación geográfica de fondos de inversión pública es bastante complicada. Las inversiones públicas per cápita (2000-2006) tendían a superar la media en los dos estados petroleros (Campeche y Tabasco), en DF, Baja California Sur, Tamaulipas y Colima (consulte la Figura 4). En el pasado, también Quintana Roo, Chiapas, Veracruz, Coahuila y Baja California registraron un gasto per cápita mayor. En todo el período 1971-2006 la inversión pública per cápita fue particularmente menor que la media en varios estados centrales, como México, Jalisco y Guanajuato (PNUD 2011) (consulte la Tabla A4 del apéndice).

Los estados están obligados a repartir un mínimo de 20% de todas las transferencias de asignación de ingresos que reciben del gobierno federal a los municipios. No existen criterios permanentes, uniformes y claros de distribución entre los estados. Esto puede originar una actitud rentista y niveles impredecibles de financiación para los municipios. Estos derivan del grueso de los ingresos fiscales por impuestos a la propiedad, aunque pueden verse limitados debido al efecto riqueza, así como a la deficiente capacidad de gestión (los catástrofes no están actualizados).

El financiamiento de los municipios es importante: son los responsables de la construcción de las infraestructuras más básicas donde hay necesidades de inversión importantes. Ellos gestionan servicios locales importantes, que pueden ser difíciles de controlar y más concretamente en los municipios pequeños con dispersión demográfica. El análisis de los gastos municipales demuestra que tienden a ser mayores en los municipios con un mayor ingreso relativo per cápita (PNUD 2011).

La tributación municipal es muy baja (0,2% del PNB, 2009) en comparación con la media de la OCDE (4%) y la mayoría de los países latinoamericanos. En particular, el aprovechamiento de los impuestos sobre la propiedad es bajo (0,1% del PNB, 2009), diez veces menor que la media de la OCDE (SEDATU-CNV 2013). Esto se debe a la poca capacidad de la administración municipal y a la necesidad de mejora y actualización de los registros públicos de la propiedad.

Casi una cuarta parte de los municipios tiene acuerdos formales con los adyacentes para el suministro de servicios públicos pero la naturaleza anual del programa de financiación limita los resultados de la cooperación. La Comisión Metropolitana del Valle de México se estableció en 1995 mediante acuerdos entre el Gobierno Federal, el Gobierno del DF y el Estado de México. Aunque la Comisión es solo un panel de debate, contribuye a un enfoque más sistemático del área metropolitana de la capital (OCDE 2010).

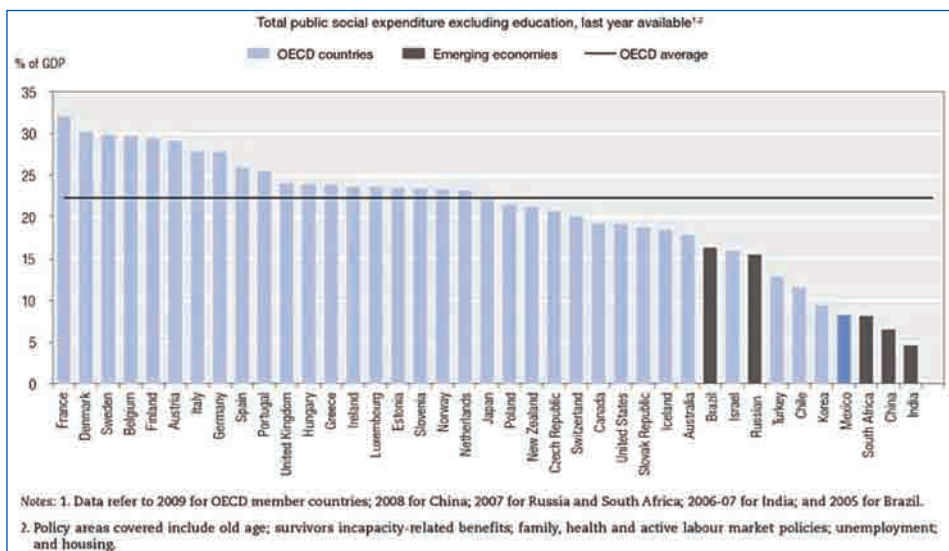
## 2.5. Políticas sociales

Considerando el papel de redistribución general de las asignaciones del presupuesto federal, los efectos territoriales positivos de las políticas públicas nacionales se deben a los programas sociales centrados en las áreas deprimidas y la población marginada. Dadas las grandes disparidades regionales en México, la lucha contra la pobreza requiere un esfuerzo particular en los estados menos desarrollados. La redistribución entre personas, por tanto, está estrechamente ligada a los asuntos regionales.

El papel redistributivo de la política fiscal mexicana ofrece beneficios a los grupos de menores ingresos, especialmente con servicios en especie, como educación y asistencia sanitaria. Sin embargo, en comparación con los países de mayores ingresos, la efectividad de la política fiscal para la reducción de la desigualdad es aún muy limitada (Castelletti 2013).

A principios del siglo XX, México era uno de los países con mayores desigualdades del mundo. Durante todo el siglo se han realizado esfuerzos para reducir la inequidad, incluyendo la introducción de políticas sociales. Este es, fundamentalmente, el caso después de 1940, con la creación del *Instituto Mexicano del Seguro Social* (a cargo de las pensiones) en 1943. En los sesenta, se iniciaron programas sociales explícitos con las acciones de CONASUPO (*Compañía Nacional de Subsistencias Populares*) en programas de alimentación para comunidades marginadas. A finales de los ochenta, se iniciaron dos relevantes programas contra la pobreza (Pronasol y Procampo), que fueron seguidos en 1997 por Progresá (que se convirtió en Oportunidades) (PNUD 2011).

Figura 5. Gasto público social, 2010



Fuente: Datos preliminares, OCDE (2012c), Gasto social (SOCX), [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure) for OECD countries; OCDE (2011a), OCDE (2011c).

A pesar de estos programas, a mediados de los 90, el gasto social era de tan solo 4,3% del PIB, menos de la cuarta parte de la media de la OCDE. El esfuerzo por incrementar la protección social ha sido sustancial en las últimas dos décadas. México ha implantado un número de programas con capacidad creciente para reducir la pobreza y la desigualdad, especialmente durante el periodo comprendido entre mediados de los 90 y los 2000 (OCDE 2013b) (consulte la Figura A5 del apéndice).

El papel de los programas sociales ha aumentado. Los informes CONEVAL (2012) indican un incremento de 88% en términos reales desde 2000 a 2011. Sin embargo, la extensión y la cobertura de la protección social en México siguen siendo muy deficientes. En 2009, el gasto público social fue de 8,2% del PIB, mucho más bajo que Chile (12%) y Brasil (17%); el más bajo del área OCDE y un tercio de la media OCDE (OCDE 2013b). Según las cifras de la CEPAL (2012), en el mismo año, el gasto público social como porcentaje del PIB en México fue menor de dos tercios de la media de los países de Latinoamérica y el Caribe y menos de la mitad de las cifras de Brasil y Argentina. La redistribución entre población y regiones que puede lograrse en México mediante el gasto en programas sociales es limitada.

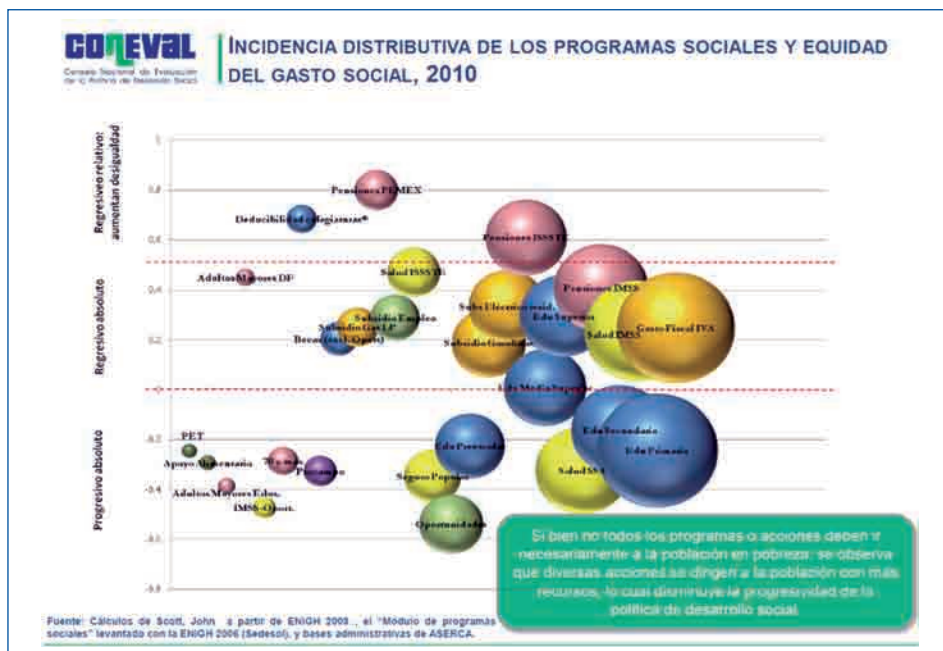
Un análisis del gasto “en favor del desarrollo humano”, realizado por el PNUD (2011) muestra que, desde 2008, el grueso de los gastos ha estado relacionado con la seguridad social, educación y salud, con un rol limitado en términos de asignación de fondos para las medidas de erradicación de la pobreza. La educación representó 29% del gasto total “para el desarrollo humano”, salud 20% y las pensiones 23%. Los subsidios al consumo desempeñaron un papel importante (19%), mientras que todos los pagos directos vinculados a otros programas contra la pobreza representaron 4% (consulte la Tabla A5 del apéndice).

Los problemas relativos a la educación y salud se describen en la sección anterior. La cobertura del seguro social contributivo en México es relativamente baja: solo un tercio de la población activa contribuye a un plan de pensiones y/o seguro médico, mucho menos que en Brasil. Esto refleja la elevada informalidad laboral y, por ende, los pagos al seguro social son mayores en los estados con menos informalidad. México dispone de un sistema de indemnizaciones para trabajadores que pierden el empleo, pero es el único miembro de la OCDE que no tiene prestación por desempleo (OCDE 2013b).

Los subsidios al consumo son importantes y tienen que ver con la electricidad y la gasolina, además del reembolso del IVA. Los distintos análisis tienden a mostrar que su impacto es regresivo en las personas, es decir, tienden a beneficiar proporcionalmente a aquellas con ingresos medianos o altos. (CONEVAL 2012). Por ello, pueden aumentar las disparidades regionales de los ingresos (consulte la Figura 6).

Como ya se ha mencionado, el papel desempeñado por la asistencia social no contributiva, enfocada principalmente a reducir la pobreza, se ha reforzado en la última década, particularmente después de 2008. (Scott 2013). En México, el acceso a las transferencias

Figura 6. Efectos distributivos de los programas sociales



Fuente: CONEVAL 2012.

de recursos no depende del estado del mercado laboral; se le otorgan a la población necesitada habitualmente en función de su ubicación geográfica, ingresos y características de unidad familiar. La determinación usualmente se lleva a cabo mediante la selección de ubicaciones y después por pruebas de promedio. (OCDE 2013b). Por tanto, tienden a tener un mayor impacto en las regiones y áreas menos desarrolladas.

El programa principal es *Oportunidades hoy Prospera*, introducido en 1997 bajo el nombre de *Progresá* a fin de combatir la pobreza. Es una transferencia condicionada de recursos que cubrió a 5,8 millones de unidades familiares en 2011, con 6 millones de becas<sup>35</sup>. Además, el *Programa de Apoyo Alimentario (PAL)* se introdujo en 2006 para llegar a los colectivos más necesitados en lugares remotos no cubiertos por *Oportunidades*<sup>36</sup>; el presupuesto de este programa se incrementó sustancialmente a partir de 2008 (OCDE 2013b).<sup>37</sup> Hay otros programas sociales con efecto relevante sobre la pobreza y que tienen, por tanto, un impacto regional. (Scott 2013). *Procampo (Programa de Apoyos Directos al Campo)*, introducido en 1994 para compensar a los trabajadores

35. La transferencia media mensual por familia en 2011 era de 776 pesos. El Capítulo 3 del presente informe cubre ampliamente el caso de *Oportunidades* y su efecto regional.

36. En 2011 llegó a 674.000 familias con una transferencia media mensual de 524 pesos.

37. En conjunto, *Oportunidades* y Programa para Adultos Mayores, representan el 13% del ingreso familiar para el quintil más bajo de México. El papel de estos programas es similar al caso de Brasil, mientras que desempeñan un rol más importante en Chile (OCDE 2013b).

del campo por la apertura de los mercados tras la instauración del NAFTA<sup>38</sup>; *70 y Más*, un programa federal que ofrece 500 pesos al mes a todos los no asegurados mayores de 70 en localidades de menos de 30.000 habitantes<sup>39</sup>; *Programa de Empleo Temporal*<sup>40</sup>; PEIMT (*Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*) que subvenciona guarderías comunitarias y a domicilio para incentivar el trabajo de las madres con bajos ingresos.<sup>41</sup> Finalmente, se deben citar los programas para la mejora de las viviendas, como *Piso Firme*, destinados a sustituir los pavimentos de tierra con cemento, mejorar los servicios sanitarios y reforzar paredes, muros y techumbre (OCDE 2013b).

No obstante, CONEVAL informa que en 2012 hubo 278 programas federales sociales y acciones (con un promedio de 241 entre 2007-12), enfocados a la educación (103), bienestar económico (51), salud (41), medio ambiente (24) y otros problemas, además de todas las iniciativas sociales llevadas a cabo por las autoridades locales. Muchos programas se solapan en términos de objetivos y beneficiarios (CONEVAL 2012). Se ha realizado un esfuerzo de coordinación (una comisión especial de supervisión, un padrón unificado de beneficiarios), pero el peligro de duplicaciones y redundancias aún existe (OCDE 2013b). SEDESOL (2013) reporta un número de 2.664 programas sociales, incluidos los de nivel estatal, destacando que la mayor parte de ellos no está coordinada y a menudo tiene objetivos contradictorios.

Este marco complejo implica que aún existen problemas relevantes en términos de equidad horizontal (personas en la misma situación que reciben distintos beneficios) y vertical (personas en peor situación que reciben menos beneficios) en el grueso de los programas sociales (CONEVAL 2012). Globalmente, las transferencias sociales son pro-rurales, ya que se asigna 26,7% del gasto a 23,2% de la población nacional que vive en localidades rurales (2010); las transferencias directas, servicios sanitarios básicos para los no asegurados y programas alimenticios en especie son marcadamente pro-rurales. Este fue el resultado previsto de una serie de reformas del gasto social en los años 90 que revirtieron el sesgo pro-urbano (Scott 2013).

En 2013, el Gobierno de México, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, implantó un nuevo enfoque de políticas sociales mediante el lanzamiento de la *Cruzada Nacional contra el Hambre* (CNCH). El *Programa Nacional México sin hambre 2014-2018*, está enfocado a erradicar la pobreza nutricional extrema, con una combinación de acciones para mantener los ingresos de los más pobres e incentivar su capacidad de trabajo. El objetivo es romper el cliché de que los pobres sólo pueden vivir de los subsidios y programas sociales:

38. Cubrió a 2,65 millones de productores en 2011, con una media de transferencia mensual por beneficiario de 437 pesos (1.300 pesos por año y por hectárea para pequeños productores y 963 pesos para el resto) (Scott 2013).

39. Cubrió a 2,15 millones de beneficiarios (2011) y se amplió en 2012 a todas las localidades similares (Scott 2013).

40. Desde 1995 ofrece un máximo de 88 días de trabajo por el 99% del salario mínimo: en 2011 cubrió a 1,1 millón de beneficiarios (transferencia media mensual de 224 pesos) (Scott 2013).

41. Se reportaron logros significativos con 9.500 guarderías registradas que sirvieron a 282.000 niños en 2012 (un tercio de los niños entre 1 y 4 años en situación de pobreza) (Scott 2013).



los pobres pueden ser productivos y contribuir con su trabajo a la prosperidad nacional.

El programa se organiza en función de 5 ejes principales: i) participación social, intentando trabajar más con las familias y comunidades en lugar de personas aisladas; ii) cooperación interinstitucional, planificación del trabajo común de los gobiernos federal, estatal y municipal, gracias en parte a un uso activo y centrado en las nuevas tecnologías; iii) territorialidad, especialmente para diferenciar acciones destinadas a contrarrestar la pobreza rural y urbana; iv) un enfoque productivo para crear oportunidades de trabajo para los pobres y v) innovación metodológica en la detección de beneficiarios.

Los objetivos principales son: erradicar la pobreza nutricional extrema de forma progresiva; eliminar la desnutrición de la infancia; incrementar la producción y los ingresos de los productores agrícolas más marginados, reducir la pérdida de la producción agropecuaria debido a la ineficacia logística y fomentar la participación comunitaria. El objetivo del programa son los 7 millones de mexicanos que sobreviven con pobreza nutricional extrema (consultar el capítulo 1 para la definición) en 2.456 municipios. Sin embargo, en la primera etapa de la implantación, se han seleccionado y definido 400 municipios prioritarios, utilizando datos municipales sobre pobreza extrema. Estos incluyen 51,7% de la población objetivo. Aunque el Sur incluye un gran número de municipios prioritarios, estos están dispersos en todas las entidades mexicanas (consulte la Figura 7).

**Figura 7. Los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre**



Fuente: SEDESOL.

Una característica clave del PNHM es la diferenciación de las acciones destinadas a los pobres rurales de aquellas de los urbanos. En el primer caso, el programa incluye planes de transferencias condicionadas de recursos y otros incentivos para apoyar las ren-

tas, transferencias en especie, mejora de la vivienda e infraestructuras básicas, así como apoyo a la producción para el autoconsumo. En el entorno urbano se pone un mayor énfasis en el fortalecimiento de la cohesión social, los espacios públicos y el desarrollo de instalaciones deportivas y culturales.

El sistema nacional del CNCH está organizado con un catálogo de 48 actuaciones (vinculadas a 70 programas existentes), que cubre 8 áreas: acceso a los alimentos, ingresos, brechas educativas, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, vivienda, infraestructuras básicas de habitación y participación social. Éstas se activan y refuerzan en los municipios objetivo tras la definición de los *Acuerdos Integrales para el desarrollo Social Incluyente*, entre los gobiernos estatal y federal. Estas incluyen un análisis de las condiciones del estado, la identificación de los recursos financieros nacionales y estatales disponibles, el modelo de participación social y la creación de comités sociales, la lista de proyectos a implantar y la propuesta de indicadores de supervisión. Sin embargo, no se han dedicado recursos federales adicionales al PNHM. El marco general del CNCH también incluye un consejo CNCH nacional, un comité de expertos y la creación de comités de comunidades locales para aumentar la participación y la transparencia (SEDESOL 2013).

## 2.6. Políticas tecnológicas e industriales

Las políticas industriales y tecnológicas son un componente clave de las estrategias de desarrollo regional. Los esfuerzos de políticas para crear nuevos negocios (también a través de la conversión de actividades informales en empresas), reforzar los existentes, mejorar el rendimiento de la innovación e incrementar su apertura internacional pueden impulsar un desarrollo regional más potente, incrementando la demanda laboral, el empleo, la productividad y mejorando así el bienestar de los ciudadanos.

Estos desarrollos podrían generarse mediante políticas tecnológicas e industriales que creen efectos territoriales en todas las regiones o por políticas específicas place-based, personalizadas con las características especiales de las distintas regiones; también podría ser una combinación de las dos modalidades, según la experiencia de la mayoría de los países de la OCDE y de los países emergentes. Además, los ministerios o agencias gubernamentales o los gobiernos regionales podrían implantar dichas políticas.

México dispone de una política notable para el apoyo de la pequeña y mediana empresa (PYME), que se creó hace más de una década y que se ha venido reforzando en los años siguientes. Esto es importante porque las PYME representan 72% del empleo total en el país (OCDE 2013e). La política de PYME mexicana está organizada en función de cinco programas principales (que han reorganizado 13 programas básicos del período anterior)<sup>42</sup>, definidos adecuadamente para dirigirse a las siguientes empresas: nuevas

42. El programa de Economía Sectorial 2007-12 asumió la responsabilidad del Plan de Desarrollo Empresarial de

empresas, microempresas, PYMEs, “Gacelas” y “Tractores”. La política ofrece 5 servicios principales: financiación, formación y consultoría, gestión, marketing, innovación (OCDE 2013e) (consulte la Figura A6 del apéndice).

El ámbito de los servicios prestados es bastante significativo. Los programas de financiamiento incluyen un programa de capital y financiamiento inicial de las PYME en áreas rurales de las regiones menos desarrolladas (“Proyecto Productivo PYME”) y de actividades franquicia; un sistema de garantía crediticia nacional; y para capital patrimonial: un club de inversores “ángeles”, un fondo empresarial de financiamiento y un programa para los mercados de bonos. Los servicios de formación, consultoría y gestión incluyen el sistema nacional de viveros de empresas; el programa de “modernización e integración” de PYMEs, los centros México Emprende y una red nacional de consultores y asesores financieros para las PYMEs.

El apoyo al marketing y a la exportación se proporciona mediante centros PYMExporta y las oficinas Impulsora del exterior, las actividades de ProMéxico, un sistema nacional de asesoría a los exportadores y el trabajo de la Comisión Conjunta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX). El apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico se canaliza a través del fondo de innovación tecnológica, administrado de forma conjunta con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), dos programas de innovación, INNOVAPYME y PROINNOVA (ver a continuación), y la aceleración comercial, parques tecnológicos, clústeres empresariales y programas de desarrollo de proveedores. Finalmente, cabe destacar dos programas que fomentan la cultura empresarial: La Caravana de Emprendedores, y la Semana Nacional de la PYME.

La Tabla A6 del apéndice presenta las asignaciones presupuestarias del fondo PYME (2009-11) por segmento empresarial y categorías de ayuda. Las cifras excluyen las garantías de préstamo que representan un gasto adicional sustancial, siendo 70% de los recursos del fondo PYME (2011). La parte más amplia de la ayuda por tipo de intervención se ha asignado a formación y consultoría, destinada en particular a nuevos emprendedores y microempresas (OEDE2013e).

Es importante tener en cuenta que la mayoría de los proyectos de fondo PYME se ejecutan mediante organizaciones intermediarias, como gobiernos estatales, cámaras de comercio, asociaciones de negocio y universidades. Las organizaciones presentan ofertas para proyectos y se seleccionan para financiación en función de su competitividad. Existen ahora 600 organizaciones intermediarias aproximadamente.<sup>43</sup>

---

2001-06 (OCDE 2007) y amplió los antiguos programas de PYMES en nuevas áreas pero otros anteriores no siguieron ejecutándose.

43. La estructura de ejecución operada por intermediarios, incluye: 200 centros de servicio PYME México Emprende, 500 viveros, 50 aceleradores de negocio, 8 aceleradores de negocio de tecnología internacional, 31 parques tecnológicos, más de 35 instituciones financieras no bancarias (que, junto a los bancos comerciales, ofrecen el programa de garantías), 150 firmas de formación privadas, 986 asesores financieros, varios miles de consultores del sector privado, un sistema de asistencia tecnológica y comercial, 13 clubes de inversión y un fondo de capital empresarial para PYME (OCDE 2013e).

Las asignaciones tienen aportaciones equivalentes de varios socios, incluidos los gobiernos estatales y municipales, el sector académico y el sector privado. En relación al presupuesto general (2009-11), los fondos federales representan dos tercios, los fondos estatales representan un 11%, la cuota del sector privado es de 16%, mientras que la contribución del gobierno municipal y el sector académico es mucho menor (OCDE 2013e).

En el período más reciente, el Fondo PYME sirvió a casi 80.000 empresas existentes y 9.000 nuevas empresas por año, en su mayor parte microempresas y PYMEs. Por increíble que parezca, estas cifras representan alrededor del 2% del stock de empresas existentes y de la totalidad de las nuevas.<sup>44</sup>

El incremento en el financiamiento ha sido sustancial. Por ejemplo, durante el período 2007-12, el Programa Nacional de Garantías PYME recibió 8.900 millones de pesos, en comparación con los 1.200 millones recibidos durante el período 2001-06; esto ayudó a 320.000 PYME (el doble en comparación con el período 2001-06). La red de centros de México Emprende se amplió (200 en 2011 comparada con 155 en 2006), así como la red de viveros de empresas (500 en 2011 en comparación con 254 en 2006). Una enmienda en la ley de competitividad de las PYME de 2002 asegura que la asignación presupuestaria no puede ser inferior a la del año inmediatamente anterior (OCDE 2013e).

La política de PYME en México tiene una importante dimensión local. Para empezar, los gobiernos estatales tienen la oportunidad de cofinanciar (1:1) los programas y proyectos que consideren más relevantes para sus problemas locales, creando una mezcla de políticas diferenciadas que se puede ajustar de manera óptima a sus necesidades. Esto se formaliza mediante la firma de acuerdos de coordinación anuales. Sin embargo, de forma habitual, la contribución de los estados es mucho menor que la federal, como se indica anteriormente. Además, los estados y los municipios tienen la oportunidad de gestionar organizaciones intermediarias para la implantación de políticas; los gobiernos federales y estatales acreditan intermediarios del Fondo PYME en cada estado. La territorialización (a nivel regional) de la política se realiza mediante la selección de los proyectos que ejecutan intermediarios y la implantación de los mismos programas, ya que los intermediarios desempeñan un papel en la determinación de la naturaleza específica de las intervenciones bajo su responsabilidad local.<sup>45</sup>

En cada estado existe un Comité Estatal de PYME y Competitividad, a cargo de la administración de proyectos del Fondo PYME a nivel estatal. También se han definido comités locales para proponer proyectos al Fondo PYME. Mediante dichos comités, una variedad de partes interesadas locales, incluido el sector privado, revisan los pro-

44. El número estimado de nuevos empleos creados por año se acerca a los 35.000; mientras que se "mantienen" alrededor de 55.000 empleos.

45. OCDE (2013e) presenta evidencias sobre la forma en que los estados de Querétaro y Morelos han organizado sus políticas. Querétaro ha impulsado de forma notable su programa de desarrollo de proveedores, vinculado a la presencia de empresas internacionales en el estado; Morelos ha puesto énfasis en la creación de empresas mediante parques tecnológicos, viveros de empresas y aceleradores comerciales.

yectos y emiten sus opiniones sobre aquellos que deben aceptarse. Por el contrario, existen algunos mecanismos de coordinación horizontal entre estados para compartir experiencias y buenas prácticas.

Los gobiernos estatales también son proactivos al apoyar el acceso a la financiación de las PYME. Con frecuencia desarrollan intervenciones crediticias específicas para la PYME, dirigidas a los puntos fuertes del sector local, algunas veces en colaboración con las oficinas locales de NAFINSA, el banco nacional de desarrollo. No obstante, al contrario de otras experiencias internacionales interesantes (como en el caso de Brasil), el banco de desarrollo de México no parece trabajar con un enfoque territorial bien definido, como tampoco ha introducido herramientas financieras dedicadas a sustentar las políticas de desarrollo regionales y locales.

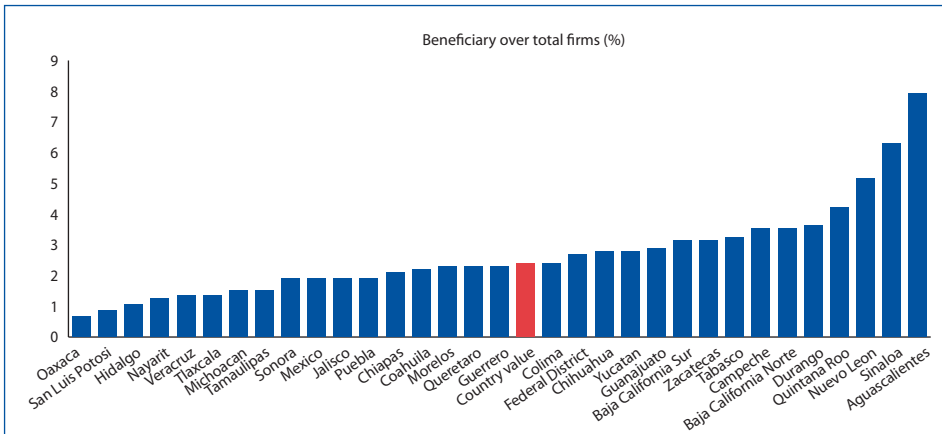
Los estados también se muestran activos en los procesos de mejora en la regulación; 15 estados han definido sus propias comisiones estatales de mejora regulatoria (CEMER). Sin embargo, incluso en este caso existe un problema de apoyo en la capacitación de los legisladores del gobierno estatal y local (OCDE 2013e).

No obstante, la ubicación de las empresas beneficiarias de la política PYME tiende a corresponder con la ubicación de la actividad económica de todo el país. Según la OCDE (2013e), el gasto del Fondo PYME está sumamente concentrado en la región capital o en sus alrededores. De las 184 000 a nivel nacional, las empresas beneficiarias del Distrito Federal y México durante 2011-12 representaron 22% (CONEVAL 2013).

Además, si comparamos el porcentaje de empresas beneficiarias con el stock total de empresas existentes vemos que surge información adicional. El porcentaje es muy superior al promedio nacional en el desarrollado estado de Nuevo León así como en Aguascalientes y Sinaloa. Por el contrario, el peso de las empresas beneficiarias sobre el total es particularmente bajo en los estados pobres como en Oaxaca (donde el número existente de empresas pequeñas es relativamente alto y el promedio de tamaño es particularmente reducido), así como en Hidalgo y San Luis Potosí; el resto de estados pobres como el de Chiapas y Guerrero tienen un porcentaje de empresas beneficiarias cercano a la media nacional (consulte la Figura 8 siguiente y la Tabla A7 en el apéndice).

Se ha dedicado algún esfuerzo a reforzar a las microempresas y pequeñas empresas de la economía social. La *Ley de Economía Social y Solidaria* se aprobó recientemente; el INAES (*Instituto Nacional de la Economía Social*) gestiona un programa de apoyo a la economía social. El alcance de tales políticas podría ser mayor, teniendo en cuenta las diversidades culturales del país y la necesidad de implantar enfoques de política más personalizados a las muy diferentes situaciones y necesidades locales.

Figura 8. Beneficiarios del Fondo PYME sobre el total de empresas, 2011-12



Fuente: Elaboraciones con los datos de CONEVAL (2013) e INEGI (2013).

El presupuesto general mexicano para la ciencia, tecnología e innovación es reducido. En 2009 el gasto público en I+D fue de 0,25% del PIB (OCDE 2012b). En lo que se refiere a la investigación y desarrollo regional y las políticas de innovación, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), desde 2001, ha implantado fondos combinados para fomentar el desarrollo científico y tecnológico en el nivel municipal y estatal (OCDE 2009, CONACYT 2014). El instrumento canaliza los recursos procedentes del gobierno federal; el programa opera mediante solicitudes de propuestas que responden a demandas específicas de los estados.

Desde finales de 2013 hubo 35 fondos combinados; con las 32 entidades federales y los municipios de Ciudad Juárez (Chihuahua), La Paz (Baja California Sur) y Puebla (Puebla). El financiamiento anual total desde 2001 ha variado considerablemente; sin embargo, se ha incrementado de forma significativa de una media anual de 375 millones de pesos (precios actuales) en 2001-07 a 1.150 millones en 2008-13. En todo el período, CONACYT suministró 55% de la financiación y los estados y municipios el 45% restante. Nuevo León, Guanajuato, Jalisco y México recibieron las cuotas más grandes de los fondos. Sin embargo, Yucatán tuvo un buen desempeño, e incluso otros estados menos desarrollados como Chiapas, recibieron importes relevantes; en general, el flujo total de fondos a los estados menos desarrollados no fue insignificante con respecto del total (consulte la Figura A7 en el apéndice).

El financiamiento combinado ha venido acompañado desde 2009 por el Fondo Institucional para la Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico y para la Innovación (CONACYT 2014b). El financiamiento total para 2009-13 fue de 1.550 millones de pesos para seis solicitudes; los beneficiarios fueron los centros locales de CONACYT, instituciones públicas y centros de investigación. El estado de Yucatán obtuvo la porción más grande de los fondos. Además, existen 14 fondos sectoriales.

CONACYT también gestiona tres programas de apoyo para el financiamiento de la innovación: INNOVAPYME para la pequeña y mediana empresa, INNOVATEC para las empresas más grandes y PROINNOVA para las redes. El financiamiento total durante 2009-13 fue de 1.110 millones de pesos, con una concentración geográfica natural en los estados más avanzados. Nuevo León, México y Guanajuato fueron los receptores más grandes de los fondos. Sin embargo, incluso en esta experiencia, los estados como Chiapas y Puebla registraron un número relevante de proyectos y financiación (consulte la Tabla A8 del apéndice).

Según la OCDE (2009), los estados mexicanos han hecho de la “competitividad” una prioridad en sus actuaciones. Han priorizado una serie de sectores descritos a menudo en sus Planes de Desarrollo Estatal, sin embargo tienden a ser amplios y similares en la mayoría de los estados. Los enfoques sectoriales cada vez se combinan más con el concepto de *clúster*, con la atracción de inversión directa extranjera como prioridad de las agendas políticas; algunos estados tienen estudios de mapas de *clúster* y otros están promocionando su creación. Algunos *clúster* han sido financiados por fondos nacionales, como el *clúster* ICT del estado de Jalisco (a través del programa PROSOFT) y el parque aeroespacial de Querétaro (mediante los fondos combinados del CONACYT) (OCDE 2012b). En México se han realizado algunos esfuerzos para correlacionar los *clúster* con sus políticas (ITESM 2010, López-Medina 2010, Hernández-Rodríguez y Montalzo-Corzo 2012). Según estos estudios, hay experiencias interesantes de *clúster* actuales o emergentes en la mayoría de estados mexicanos, incluso en algunos de los menos desarrollados (consulte la Tabla A9 del apéndice).

Según la OCDE (2009) el concepto del sistema de innovación regional no está integrado aún en el enfoque de políticas de la mayoría de los estados; muchos tienen un plan de ciencia y tecnología (CyT) sustentado por un consejo de CyT. Sin embargo, los medios financieros asociados con las estrategias no cumplen con los objetivos; la mayoría de los presupuestos son muy bajos en relación al tamaño de las economías estatales y sus necesidades.

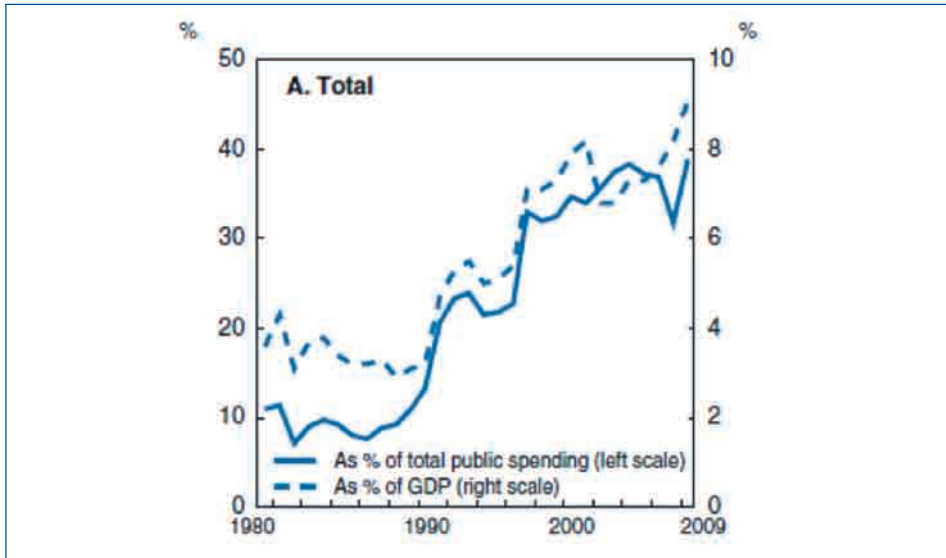
## Apéndice

Tabla A1. Asignación de responsabilidades gubernamentales para algunos servicios públicos

Public services	Central government	States	Municipalities
Health	Regulations, standards and quality controls. Negotiation of salaries and employment conditions.	Organisation and operation of health care services for non-insured population. Responsible for primary care for both rural and urban poor.	
	Financing of hospital infrastructure. Financing and operation of all hospitals belonging to the federal social security systems (IMSS, ISSSTE).	Administration and maintenance of hospitals for primary care that used to be operated by the federal Ministry of Health, as well as some state owned hospitals (for all care levels).	
Education	Controls plans, programmes of study, assessment of education outcomes; training of teachers; determines teachers' salaries; teachers' training and evaluation; financing of education through transfers.	Operation of basic education (pre-school, primary and secondary levels), teachers' training colleges and indigenous and special education. Building new infrastructure. Set-up supervision systems.	Co-financing with other government levels and maintenance of primary schools and some construction concurrent with the state.
	Financing of university infrastructure.	Maintenance of universities.	
Anti-poverty programmes	Funding of social programmes.	Implementation of social programmes in co-ordination with Sedesol.	Implementation of social programmes.
Infrastructures and transportation	Road construction and maintenance are split between the three levels, with the construction mainly executed by federal and state governments, and maintenance mainly being done by the state or municipalities. Parks and public transportation are split with all levels of government providing services that correspond to their geographic area, with public transportation only rarely being managed by municipalities.		

Fuente: OCDE 2013b, p. 93.

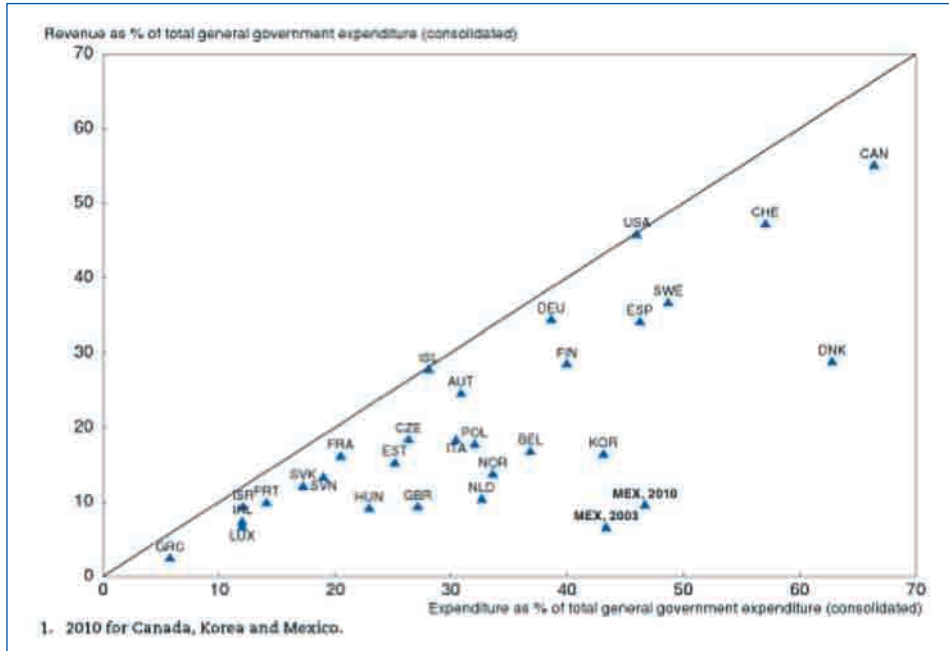
Figura A1. Gasto subnacional de México



Fuente: OCDE 2013b, p. 92.

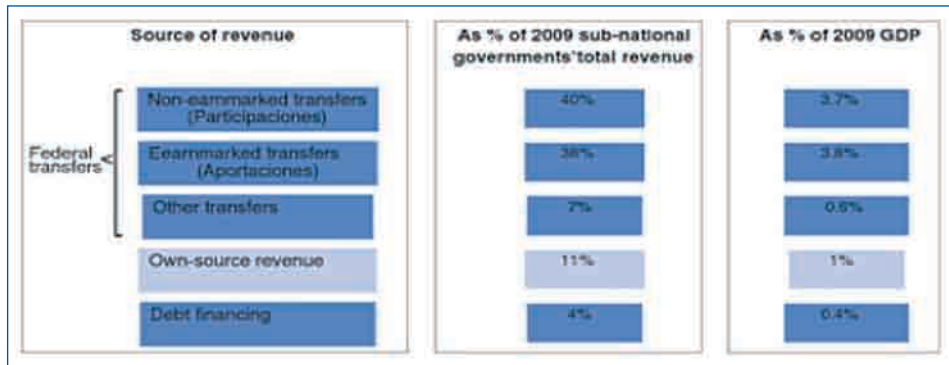


Figura A2. Gastos e ingresos del gobierno subnacional, 2011



Fuente: OCDE (2013b).

Figura A3. Fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales



Fuente: OCDE (2013b).

Figura A2. Gastos e ingresos del gobierno subnacional, 2011

Fund	Purpose	Funding	Distribution criteria	Recipient	% Ramo 28 (2010)
Fondo General de Participaciones (FGP)*	Revenue sharing with states and municipalities	20% of RFP	(60%) State GDP growth; (30%) local revenue growth; (10%) local revenue level	State and municipalities	85
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	Revenue sharing with municipalities	1% of RFP	Municipal revenue (property tax and water fees) weighted by state population	Municipalities	4
Fondo de Fiscalización (FOFIE)	Incentive for enforcement of tax laws	1.25% of RFP	Measures of local efforts of enforcement of tax laws	State and municipalities	5
3.17% of Derecho Adicional (Special Oil royalty)	Resources for oil producing municipalities	3.17% of a special oil royalty	Municipal revenue (property tax and water rights)	Municipalities	0.30
0.136% de Recaudación Federal Participable	Resources for municipalities on the border	1.136% of RFP	Municipal revenue (property tax and water rights)	Municipalities	0.70
Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)	Compensate for oil and gas extraction	0.6% of main oil royalty	Oil and gas production	State and municipalities	1
Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS)	'Sin tax' revenue sharing with states and municipalities	80% tobacco; 20% beer and alcohol	% sales of tobacco, beer and alcohol relative to the national average	State and municipalities	2
Fondo de compensación (FOCO)	Compensate the 10 poorest states	Two-elevenths of the local gasoline tax collection	Inverse of nonoil GDP per capita	State and municipalities	1

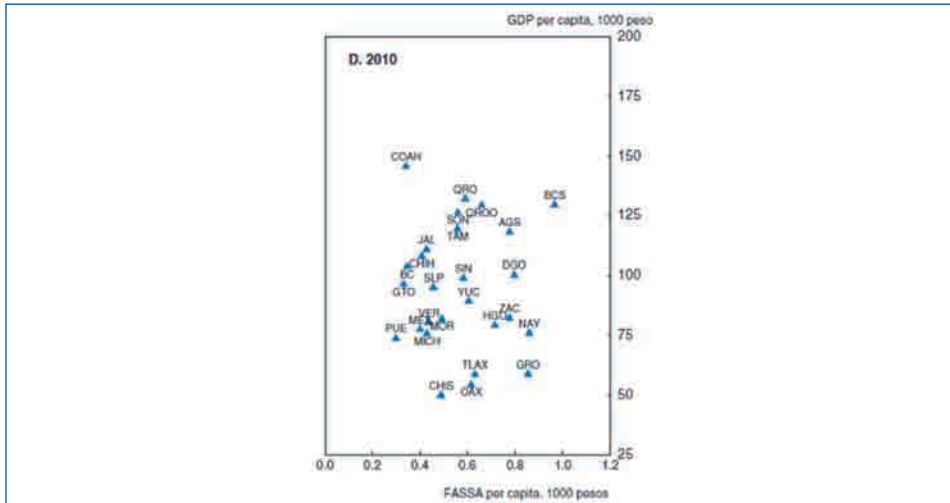
1. RFP stands for Recaudación Federal Participable, the pool of federal revenues that is shared with states and municipalities. It includes the income tax, VAT, all other federal taxes and oil revenues. It does not include revenue from public enterprises, federal government funding, and certain other sources of nontax revenue. States are required by law to share at least 20% of these resources with municipalities. Funds which allocation formulas were modified in the last 2007 reform are marked with an asterisk.

Fuente: OCDE (2013b).

Fund	Purpose	Funding	Distribution criteria	Recipient	% Ramo 33 (2010)
Fondo de aportaciones para la educación básica (FAEB)*	Basic education	Theoretically enough money to cover payroll. Typically negotiated during the budget process	(50%) Public student enrollment in state; (20%) state's spending in education; (20%) states with per student FAEB below national average, (10%) education quality index	State	59
Fondo de aportaciones para los servicios de Salud (FASSA)	Health services	Theoretically enough money to cover payroll. Typically negotiated during the budget process	Mostly based on number of beneficiaries, with a small weight given to health needs, state health spending and efficiency in spending	State	12
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Social and rural infrastructure	0.303% of RFP 2.197 of RFP	Relative state's needs compared to the national average measured by: extreme poverty, per capita income, schooling, housing size, water and drainage quality	State Municipalities	9
Fondo para el fortalecimiento Municipal y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUN-DF)	Municipal strengthening	2.56% of RFP	2.35% to states based on population. States distribute to municipalities based on population 0.2123% distributed to the Federal District (DF). The DF distributes funds to municipalities based on their resident and floating population	Municipalities	9
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Social assistance and education infrastructure	0.814% of RFP	Social vulnerability index	State	3
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Promote adult education and alphabetization	Theoretically enough money to cover payroll. Typically negotiated during the budget process	Schooling facilities and workers	State	1
Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	Public security	Negotiated during the budget process	Population, delinquency and criminality indices	State	2
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*	Financial needs and pensions	1.4% of RFP	Inverse of GDP per capita	State	5

1. FP stands for Recaudación Federal Participable, the pool of federal revenues that is shared with states and municipalities. It includes the income tax, VAT, all other federal taxes and oil revenues. It does not include revenue from public enterprises, federal government funding, and certain other sources of nontax revenue. States are required by law to share at least 20% of these resources with municipalities. Funds which allocation formulas were modified in the last 2007 reform are marked with an asterisk.

**Tabla A2. Ramo 28, Participaciones (transferencias no reservadas a los estados)**



Fuente: OCDE 2013.

**Tabla A3. Ramo 33, Aportaciones (transferencias reservadas a los estados)**

Fuente: OCDE 2013.

**Figura A4. Asignaciones FASSA y PIB per cápita, 2010**

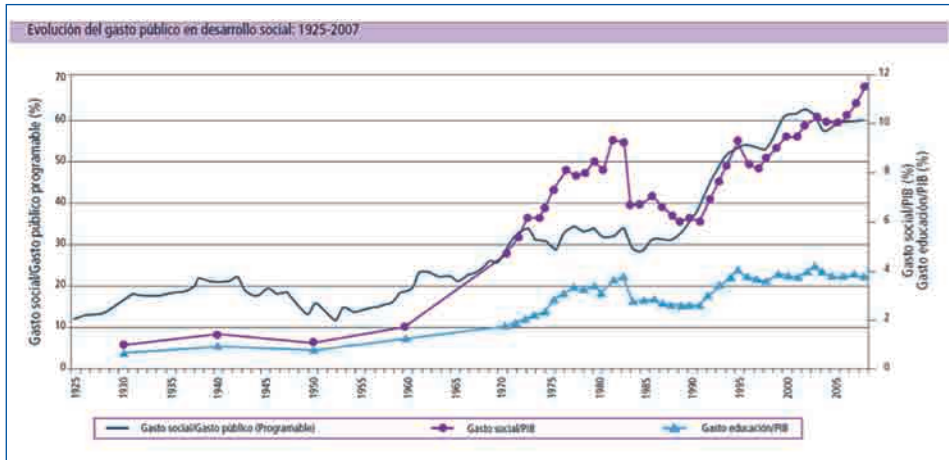
Fuente: Análisis de la OCDE con datos de INEGI y la Secretaría de Salud.

**Tabla A4. Inversión pública per cápita, 1971-2006****México=100**

	<b>1971-85</b>	<b>1985-99</b>	<b>2000-06</b>
México	28	28	38
Jalisco	33	31	44
Tlaxcala	41	45	48
Morelos	39	48	49
Puebla	25	28	49
Coahuila	119	86	50
Guanajuato	36	30	53
Aguascalientes	47	67	56
Michoacán	78	78	56
San Luis Potosí	45	51	57
Baja California	106	68	64
Chihuahua	56	49	65
Querétaro	67	53	66
Zacatecas	37	35	69
Nuevo León	65	47	72
Sinaloa	77	66	72
Durango	51	53	75
Quintana Roo	221	105	75
Nayarit	62	98	76
Sonora	84	72	76
Hidalgo	84	94	81
Yucatán	48	66	82
Guerrero	56	61	83
Oaxaca	64	70	86
Chiapas	112	64	94
Veracruz	130	92	94
Colima	174	132	112
Tamaulipas	146	84	124
Baja California Sur	253	179	135
Distrito Federal	159	253	190
Tabasco	334	219	203
Campeche	326	751	705

Fuente: PNUD (2011), p. 56.

**Figura A5. Evolución del gasto público (1925-2007)**



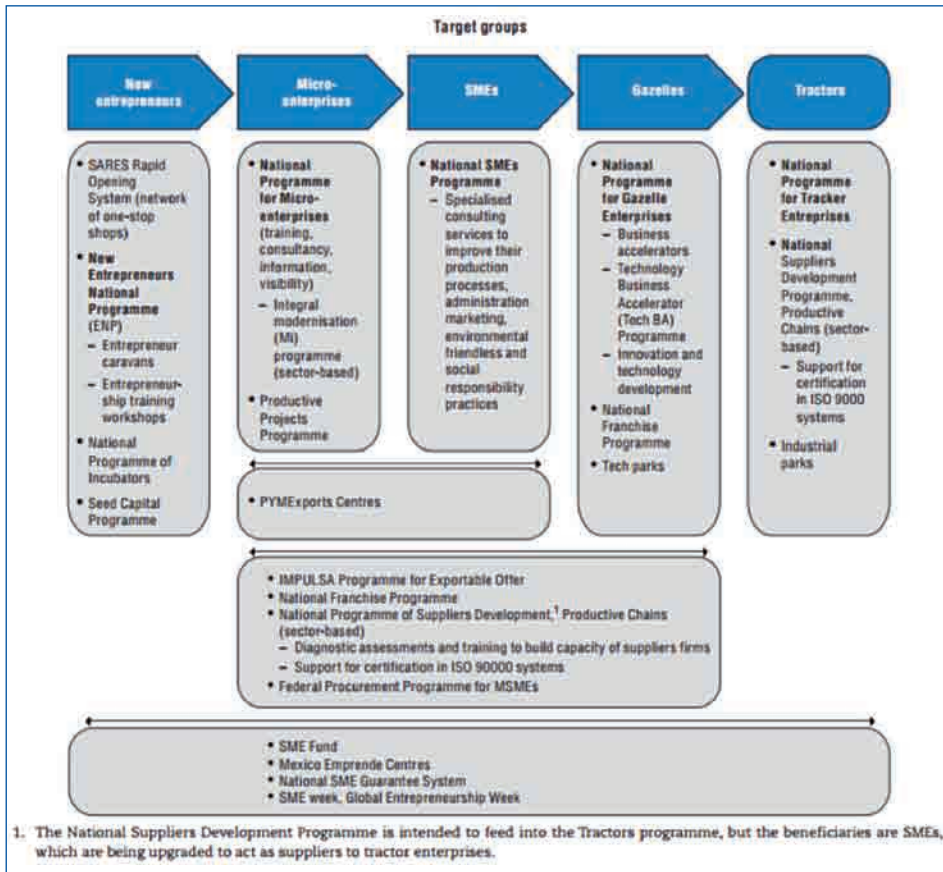
Fuente: PNUD (2011) p. 53.

**Tabla A5. Gasto público para el desarrollo humano, 2006 y 2008 (composición del porcentaje)**

	2006	2008
Educación	40,8	29,3
Sanidad	25,7	20,0
Pensiones	11,4	23,3
Subsidios al consumo	10,6	19,5
Subsidios agrícolas	6,9	4,3
Reducción de la pobreza	4,7	3,5
De los cuales: Oportunidades	3,1	2,6
De los cuales: Micro-regiones	0,1	0,1
Total	100	100

Fuente: PNUD (2011), p. 52.

Figura A6. Marco de acciones del Fondo PYME



Fuente: OCDE 2013e.

Tabla A6. Asignaciones presupuestarias federales del Fondo PYME, 2009-11 (porcentajes del total y pesos)

	Financing	Training and consulting	Marketing/commercialisation	Business management	Innovation/technological development	Proportion of SME Fund by enterprise segment	Total (pesos)
I. New entrepreneurs	-	10.2	-	-	-	10.2	990 127 478
II. Micro-enterprises/franchises	-	7.8	0.7	-	-	8.5	820 048 217
III. SMEs	30.3	7.9	0.1	8.0	0.1	46.3	4 480 772 955
IV. Gazelles	-	4.6	0.4	0.2	6.2	11.3	1 090 715 936
V. Tractor companies	-	6.3	3.0	1.0	0.3	10.6	1 028 477 749
VI. Organisation of SME events/other activities/promotion tools	-	3.7	1.2	0.2	0.0	5.1	497 244 655
VII. Others	1.8	0.0	0.0	6.2	0.0	8.0	775 000 000
Proportion of SME Fund by support category	32.1	40.5	5.3	15.6	6.6	100.0	
<b>Three-year total (pesos)</b>	<b>3 103 562 765</b>	<b>3 922 689 120</b>	<b>511 485 083</b>	<b>1 508 989 430</b>	<b>635 660 592</b>		<b>9 682 386 990</b>

Notes: Figures are rounded to one decimal place. The figures exclude SME Fund spending on loan guarantees.

Fuente: OCDE 2013e.

**Tabla A7. Empresas beneficiarias del Fondo PYME, 2011-12**  
(en miles y porcentaje del número total)

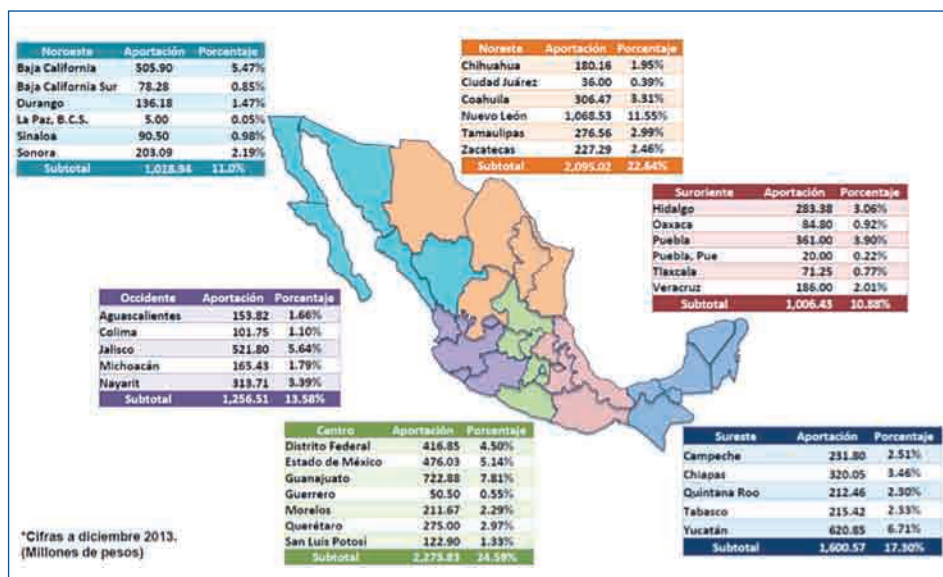
	<b>Empresas beneficiarias (A)(1)</b>	<b>Total de empresas (B)(2)</b>	<b>(A)/(B)</b>
Oaxaca	1,1	144,4	0,7
San Luis Potosí	0,7	79,2	0,9
Hidalgo	0,9	81,6	1,1
Nayarit	0,5	39,3	1,3
Veracruz	3,1	225,8	1,4
Tlaxcala	0,7	49,4	1,4
Michoacán	2,8	176,2	1,6
Tamaulipas	1,7	102,2	1,6
Sonora	1,7	83,1	2,0
México	9,2	456,6	2,0
Jalisco	5,4	264,4	2,0
Puebla	4,4	215,3	2,0
Chiapas	2,8	129,8	2,2
Coahuila	1,9	80,9	2,3
Morelos	1,9	79,4	2,4
Querétaro	1,4	56,4	2,4
Guerrero	3,1	128	2,4
Valor de país	92,3	3724	2,5
Colima	0,7	26,1	2,5
Distrito Federal	10,8	382,1	2,8
Chihuahua	2,6	89,3	2,9
Yucatán	2,5	85,7	2,9
Guanajuato	5,5	179,9	3,0
Baja California Sur	0,8	22,8	3,3
Zacatecas	1,6	48,3	3,3
Tabasco	1,8	52,7	3,4
Campeche	1,1	30	3,7
Baja California	3,0	80,4	3,7
Durango	1,7	45,2	3,8
Quintana Roo	1,7	38,8	4,4
Nuevo León	7,0	129,4	5,4
Sinaloa	5,4	80,6	6,6
Aguascalientes	3,4	41	8,3

(1) Promedio anual de beneficiarios, 2011 y 2012

(2) Unidades económicas, año censal 2008 (INEGI 2008, cuadro 9.1)

Fuente: Elaboraciones con los datos de CONEVAL (2013) e INEGI (2013).

Figura A7. Fondos Mixtos. Financiación total 2001-13 (millones de pesos y porcentajes)



Fuente: CONACYT 2014a.

Tabla A8. Proyectos de innovación, 2009-2013. Número de proyectos y financiación total de Proinnova, Innovapyme, Innovatec (importes en orden descendente)

	N.º de proyectos	Importe*
Valor de país	2907	11.158
Nuevo León	304	1.254
México	189	1.169
Guanajuato	228	933
Distrito Federal	301	870
Chiapas	163	636
Puebla	82	525
Hidalgo	168	483
Sonora	82	454
Baja California	157	450
Querétaro	126	446
Coahuila	147	426
Jalisco	96	382
Sinaloa	102	360
Veracruz	57	276



**Tabla A8. Proyectos de innovación, 2009-2013. Número de proyectos y financiación total de Proinnova, Innovapyme, Innovatec (importes en orden descendente) (cont.)**

	<b>N.º de proyectos</b>	<b>Importe*</b>
Yucatán	88	270
Morelos	81	257
Tamaulipas	50	256
San Luis Potosí	54	248
Aguascalientes	51	216
Michoacán	64	155
Tabasco	43	134
Campeche	21	128
Tlaxcala	37	120
Oaxaca	33	107
Durango	48	99
Baja California Sur	12	82
Quintana Roo	36	78
Colima	17	75
Nayarit	22	74
Chihuahua	18	69
Zacatecas	21	66
Guerrero	9	59

\* millones de pesos

Fuente: Elaboraciones basadas en los datos de CONACYT, [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx)

Tabla A9. Clústeres mexicanos

Clusters*	CURRENT	EMERGENT	FUTURE
<b>Medical, Optical and Measurement Equipment</b>	Baja California	Baja California	Sonora
		Sonora	Nuevo León
			Tamaulipas
			Guanajuato
<b>Electronic, Computer, Communication and Signaling Equipment</b>	Aguascalientes	Baja California	Zacatecas
	Baja California	Puebla	Tabasco
	Jalisco		
<b>Agricultural and greenhouse products</b>	Michoacán	Zacatecas	Nuevo León
	Sinaloa	Michoacán	Durango
			Zacatecas
			Nayarit
			Guanajuato
			Hidalgo
			Colima
			Puebla
			Morelos
		Chiapas	
<b>Textiles and Clothing</b>	Hidalgo	Yucatán	
	Tlaxcala		
<b>Spatial Navigation Equipment</b>		Sonora	Baja California
			Sonora
			Chihuahua
			Querétaro
<b>Business' Support Services</b>		Nuevo León	Aguascalientes
		Guanajuato	Distrito Federal
		Edo. de México	Guerrero
		Sinaloa	Quintana Roo
		Baja California Sur	
<b>Medical and Hospital Services</b>		Yucatán	San Luis Potosí
			Veracruz
			Jalisco
			Puebla
		Aguascalientes	
<b>Tourism Services</b>	Baja California Sur	Veracruz	Durango
	Guerrero	Michoacán	Hidalgo
	Michoacán	Oaxaca	Puebla
	Morelos	Campeche	Chiapas
	Nayarit	Quintana Roo	Yucatán
	Oaxaca		
	Quintana Roo		
	Sinaloa		
	Sonora		
	Tabasco		
	Veracruz		
<b>Obtaining and processing Non metallic ores and Fuel</b>	Campeche		Campeche
	Chiapas		Chiapas
	Durango		Durango
	Zacatecas		Zacatecas
	San Luis Potosí		San Luis Potosí
	Tabasco		Tabasco
<b>Lumber and Wood Products</b>	Querétaro	Durango	Querétaro
		Querétaro	
		Oaxaca	
<b>Educational Services</b>	Jalisco	Aguascalientes	Jalisco
		Morelos	

Fuente: Hernández-Rodríguez y Montalvo-Corzo 2012.

## Capítulo 3. Políticas sociales y desarrollo regional: El caso de oportunidades

### 3.1. *Oportunidades*: historia y hechos fundamentales

La pobreza y su persistencia intergeneracional es uno de los peligros principales del proceso de igualdad social y económica emprendido por México en las últimas décadas. La crisis económica de 2009 ha agudizado el problema elevando el número de pobres de 48,8 a 52 millones (46,2% de la población) entre 2008 y 2010 (CONEVAL 2012). A pesar de la disminución de la tasa de pobreza entre 2010 y 2012, el porcentaje de personas pobres sigue siendo elevado (45,5% en 2012; IADB 2013).

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, se han implantado varias políticas con este fin pero el programa más conocido, duradero y exitoso es *Oportunidades*, piedra angular del esfuerzo realizado para la erradicación de la pobreza y que ha avanzado mucho en contribuir a “la construcción de capacidades y reducción de la pobreza y la desigualdad y a la acumulación del capital humano” (IADB 2013).

*Oportunidades* se lanzó en 1997 con el nombre de *Progresá*, las siglas en español de *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Es una transferencia condicionada de recursos (TCR) dirigida a reducir la pobreza extrema y a fomentar las inversiones en capital humano. Para obtener estas ayudas, las personas deben cumplir con algunos requisitos precisos y satisfacer un número de criterios de selección relacionados principalmente con el nivel de pobreza. Se supone que no debería definirse como una medida “basada en el lugar”; sin embargo, los resultados obtenidos en función de la ubicación son heterogéneos. A continuación, se muestran dos ejemplos: el número de familias beneficiarias tiende a ser mayor en los estados caracterizados por un mayor índice de marginalidad y es mayor la cantidad de recursos obtenidos a través de *Oportunidades* en los estados donde el Índice de Desarrollo Humano es menor. Como veremos en el resto del capítulo, esta heterogeneidad parece reflejar, de alguna forma, las diferencias observadas entre estados mexicanos en términos de desarrollo socioeconómico.

El primer objetivo de *Oportunidades* puede concebirse como una “meta a corto plazo”: mejorar las condiciones de vida de las familias de los estratos más pobres. Este es un

objetivo común en varios países de Latinoamérica: asegurar a los más pobres y vulnerables un nivel básico de consumo. El segundo objetivo de las TCR se basa en las evidencias empíricas y teóricas de la literatura económica y de capital humano, según las cuales, la mala nutrición, los bajos niveles de salud y educación se asocian a la poca productividad, a los bajos ingresos y a un ciclo vicioso de la pobreza. De allí que la inversión en el capital humano, a través de la educación, nutrición y salud pueda favorecer la inclusión social y la productividad laboral. Esto puede considerarse como la “contrapartida a largo plazo” del programa: las inversiones en capital humano se ven como herramientas para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La coordinación de políticas y pagos son tareas del gobierno federal; los gobiernos estatales son los responsables de prestar los servicios sanitarios y educativos. Además, en cada comunidad hay una selección de “líderes madre” formados para ayudar y proporcionar información a otras familias beneficiarias. Una agencia federal coordina los pagos, los sistemas de supervisión y el servicio, además de identificar y seleccionar a los beneficiarios del programa.

El programa ha desarrollado un complejo sistema de identificación y selección que se ejecuta en tres pasos: i) se identifican las áreas pobres mediante el índice de marginalidad basado en el censo que se construye con variables socioeconómicas asociadas a las necesidades básicas no satisfechas; ii) se identifica a las familias pobres con encuestas socioeconómicas y datos de censo y los beneficiarios se seleccionan mediante pruebas proxy de promedio y finalmente iii) la lista de beneficiarios es revisada por la comunidad a fin de verificar si se ha identificado correctamente a los más necesitados y excluidos (Grosh et al. 2008).

Como se ha dicho previamente, *Oportunidades* es una TCR que ofrece a las familias con ciertas características predeterminadas una beca alimentaria y educativa.<sup>46</sup> La condicionalidad del plan de transferencias se debe a la expectativa de aumentar el infravalorado uso del servicio; las familias pobres y deprimidas, en particular, descuentan el consumo futuro en educación y sanidad de los alumnos (Niño-Zarazua 2011).

La condicionalidad exige, que para que algunas familias obtengan la beca, cumplan con

---

46. *Oportunidades* posee componentes distintos (todos relacionados con la nutrición, la salud y la educación) que se pueden enumerar de la forma siguiente: una transferencia monetaria directa pagada cada dos meses para contribuir a la cantidad, diversidad y calidad de los alimentos; una beca escolar que comienza en el 3er grado hasta el último año de secundaria (las becas del primero y segundo año se otorgan en aquellas localidades con menos de 2.500 habitantes); un incentivo económico para los alumnos que terminan la secundaria antes de los 22 años; una transferencia monetaria para la compra de útiles escolares al inicio de cada ciclo para los alumnos de la escuela primaria y anual para los alumnos del bachillerato básico y superior; cobertura sanitaria básica y talleres comunales para el fomento de la salud; suplementos nutricionales para niños entre 6 y 23 meses, niños mal alimentados de entre 24 y 59 meses y mujeres embarazadas o en período de lactancia; una transferencia especial para cada adulto mayor de 70 años miembro de una familia beneficiaria; el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, es una transferencia adicional destinada a proteger la economía familiar de los efectos del incremento de precio de los alimentos; el Apoyo Infantil Vivir Mejor, una transferencia directa por cada niño entre 0 y 9 años de edad para la nutrición y el desarrollo adecuados (máx. de 3 por familia). (SEDESOL, 2012).

algunos requisitos precisos. La beca alimentaria, que también incluye un importe monetario fijo para consumo energético, se transfiere cada dos meses a la madre, condicionada por revisiones médicas de todos los miembros de la familia. Además, las madres deben asistir a talleres educativos sobre temas relacionados con la nutrición y la salud. El personal del centro de atención sanitaria es el responsable de controlar las condiciones y el no cumplimiento durante un período predefinido resulta en la expulsión del programa.

Mientras que el importe de la beca alimenticia es el mismo para todos los beneficiarios, la beca educativa depende del número de niños de la unidad familiar inscritos en la escuela. Además de incrementar la beca en función del nivel de estudios, se eleva el importe para las niñas cuando acceden a la secundaria. La beca escolar se retira si la asistencia de los niños a la escuela es inferior al 85%, pero no se excluye a la familia de los componentes nutricionales y sanitarios del programa.

En una primera fase, *Oportunidades* se introdujo solamente en áreas rurales y se financió con recursos nacionales, que se incrementaron posteriormente con ayuda financiera internacional (principalmente del Banco Mundial y el Banco Interamericano). Para poder optar al programa, las comunidades inicialmente involucradas tenían que presentar un cierto nivel de pobreza y tener acceso a estructuras básicas a cierta distancia, de forma que las familias cumplieran con las condiciones para no ser expulsadas del programa.

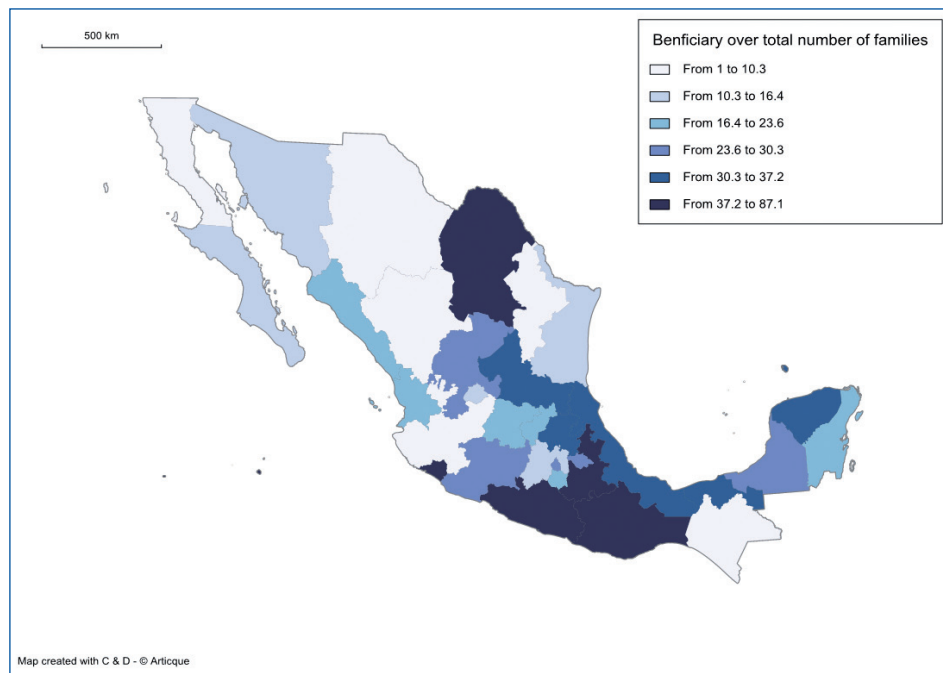
Una buena intuición, que permitió realizar un gran número de evaluaciones del programa, fue la recopilación de un gran conjunto de datos antes del inicio. 506 de las localidades de beneficiarios se eligieron al azar y se incluyeron en la muestra de evaluación: 320 pueblos se asignaron de forma aleatoria a las comunidades en las que el programa comenzó temprano y los 186 restantes a aquellas donde el programa comenzó casi dos años después (Attanasio et al. 2003).

En 2000, concluyó la fase de implantación y esto, junto con el apoyo financiero de la comunidad internacional, permitió incluir áreas urbanas y otros grupos previamente excluidos del programa, como las personas de la tercera edad. Mientras que en 2000 sólo hubo incentivos monetarios para nutrición, becas de secundaria básica y subsidios en especie por parte de los departamentos de salud, a partir de 2006 se introdujeron incentivos para ancianos en áreas rurales y las becas empezaron a cubrir a adolescentes inscritos en la secundaria superior. En 2012 se introdujeron incentivos adicionales como "Apoyo Alimentario Vivir Mejor" (SEDESOL 2012). Los gastos del programa, la tasa de cobertura y el importe medio mensual que podían recibir las familias aumentó con el tiempo. En relación al gasto, pasó de 9.500 millones de pesos en 2000 a 70.000 millones de pesos en 2012, mientras que el importe medio mensual se incrementó de 259 pesos en 2000 a 777 pesos en 2012 (SEDESOL 2012).

En lo relativo a la tasa de cobertura, en 2012 el programa incluyó un total de 6,5 millo-

nes de familias<sup>47</sup> y 7 de cada 10 beneficiarios de *Oportunidades* vivían en comunidades con un máximo de 2.500 habitantes (SEDESOL 2010). Además, en los estados con menor índice de desarrollo humano, más de la mitad de la población se benefició del programa. Había 7.000 “delegaciones de entrega” en 2006; 22.000 en 2012, por lo que el 95% de las familias beneficiarias puede ahora recibir las becas en sus propias localidades o a una distancia no mayor de 6 kilómetros (SEDESOL 2010) (consulte la Figura 1 debajo y la Tabla A1 y la Figura A1 del apéndice).

### Oportunidades: beneficiarios sobre el número total de familias



Fuente: INEGI 2014.

La distribución de los recursos en unidades familiares y territorios se ajusta a lo previsto: los datos muestran que el número de familias beneficiarias es mayor en los estados con valores más altos en el Índice de Marginalidad y los recursos obtenidos por las familias son mayores en los estados con un IDH más bajo (consulte la Figura A2 del apéndice).

47. 700.000 de 6,5 millones se benefician realmente del *Programa de Apoyo Alimentario*, que se creó en 2009 tras la fusión del Programa de Apoyo Alimentario Rural y el Programa de Apoyo Alimentario en áreas prioritarias y *Oportunidades* lo gestiona desde 2010. El PAL está activo en aproximadamente 50.000 localidades del territorio nacional que aún no tienen acceso a servicios educativos y sanitarios. Es un incentivo de transición para aquellas familias en áreas extremadamente marginales que se tiene previsto incorporar a *Oportunidades* en su momento (SEDESOL 2012).

### 3.2. Efectos del programa

*Oportunidades* es un programa exitoso y dicho éxito se deriva de tres características diferenciadoras. Primero, el programa pone un gran énfasis en la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en el capital humano. También, al vincular la transferencia de ingresos con intervenciones simultáneas en nutrición, salud y educación, se adopta un enfoque multidimensional para la lucha contra la pobreza. En segundo lugar, para mejorar la efectividad del programa y evitar el riesgo de manipulaciones discrecionales vinculadas al clientelismo o al oportunismo político, la identificación y la selección de las familias beneficiarias se basa en un proceso de base estadística (Niño-Zarazua 2011).

Finalmente, el diseño del programa incluye un protocolo de evaluación independiente regulado por CONEVAL y es llevado a cabo por la comunidad institucional y de investigación académica, a nivel nacional e internacional. La finalidad del proceso de evaluación tiene dos vertientes: por un lado incrementa la efectividad del programa en el tiempo y por otro, refuerza la legitimidad entre los diferentes partidos políticos. Este es probablemente uno de los motivos que hacen de *Oportunidades* el primer programa en su estilo que ha sobrevivido al cambio de Administración (Attanasio et al. 2003).

Existe un gran número de estudios nacionales e internacionales que evalúa los efectos y la eficacia de *Oportunidades*.<sup>48</sup> La mayoría de ellos se centraron en los efectos del programa en áreas rurales. Esto se debe principalmente al diseño de la "Fase Piloto" de *Oportunidades*. Como se ha mencionado previamente, se implementó primero en áreas rurales; los datos recopilados en dicha fase (cuyo componente aleatorio es particularmente útil en el análisis de evaluación de impacto) sólo contienen información sobre áreas rurales.

Las evaluaciones del programa en áreas rurales, ejecutado 10 y 15 años desde su inicio, muestra un impacto positivo en varios resultados. La reducción de los problemas socioemocionales y conductuales, junto a un mayor desarrollo del lenguaje en niños de 3 años o menores, son señales inequívocas de un efecto positivo en el desarrollo infantil (Neufeld et al. 2012; SEDESOL 2012).

Los beneficiarios de *Oportunidades* también mejoraron sus logros académicos (tal y como lo demuestra la mayor tasa de inscripciones y readmisión de bajas, menos repetición de años escolares, la menor tasa de abandono y una mayor progresión de las calificaciones), mayor permanencia en la escuela y reducción del consumo de alcohol, tabaco y comida basura (Molyneux 2007; Skoufias y di Maro 2006; SEDESOL 2012).

48. Un grupo de académicos enfocó su investigación en las características particulares del programa, evaluando su impacto en: oportunidades de salud infantil (Van de Gaer et al. 2013), nutrición (Farfan et al. 2013) y desarrollo temprano (Figueroa 2013); ayuda capacitada en la entrega en áreas rurales (Urquieta et al. 2009); familias beneficiarias de zonas rurales (Rodríguez-Oreggia y Freije 2012); desigualdad de oportunidades en áreas urbanas y rurales (Krishnakumar 2011); consumo urbano (Angelucci y Attanasio 2009), mejora de las habilidades (Behrman et al. 2005a); y resultados educativos, a corto y largo plazo (Parker et al. 2006; Behrman et al. 2005b).

Asimismo, el programa animó a los beneficiarios a efectuar prácticas sanitarias básicas para detectar posibles factores de riesgo. También incrementó los niveles de salud de las familias mediante visitas médicas de prevención periódicas, revisiones prenatales y control de la natalidad, reducción del número de embarazos adolescentes y de la incidencia de enfermedades de transmisión sexual además de mejorar la nutrición infantil (Skoufias 2005; SEDESOL 2012).

Al observar los resultados a largo plazo, se estima que las personas que completaron la educación primaria y el ciclo básico de secundaria y que recibieron la transferencia durante al menos 6 años, perciben hoy salarios entre 12% y 14% mayores que los recibidos por los no beneficiarios (SEDESOL 2012).

Finalmente, los resultados del efecto del programa sobre la pobreza son parcialmente controvertidos. Un número de académicos reporta que *Oportunidades* ha tenido un impacto mayor en las áreas rurales que en las urbanas. También, la evaluación del impacto sobre la pobreza se ve afectado por las medidas específicas que se aplican. De hecho, su impacto positivo es mayor en términos de reducción de la brecha económica y gravedad de la pobreza que en términos numéricos (Haddinott et al. 2000; Skoufias 2005; Cortes et al. 2007).

Estos controvertidos resultados, particularmente el menor impacto en la reducción del número, podría cuestionar si *Oportunidades* es un programa realmente efectivo en la erradicación de la pobreza. Sin embargo, como hemos citado antes, los resultados se ven parcialmente afectados por el índice específico utilizado y por el período de tiempo considerado. Por ejemplo, la menor disminución (o incluso el incremento) de la pobreza observado en los últimos años puede deberse a la elevada vulnerabilidad de países como México a shocks económicos exógenos: el efecto positivo de *Oportunidades*, por ejemplo, puede haberse visto contrarrestado por los efectos negativos del reciente incremento del precio internacional de los alimentos y/o a la repercusión de la crisis financiera global (Niño- Zarazua 2011).

Los hallazgos de los estudios que se centran en las áreas urbanas muestran que el programa ha tenido efectos positivos incluso en dichos entornos. *Oportunidades* ha tenido un impacto positivo en todos los resultados académicos: tasas de inscripción escolar, logros educativos y cantidad de tiempo que los alumnos pasan haciendo los deberes, mientras que ha tenido un impacto negativo en la cantidad de tiempo que los padres pasan ayudando a sus hijos con los deberes (Behzman et al. 2010).

### **3.3. *Oportunidades* y características personales**

A pesar de la justificación normativa, la estructura de las becas diseñada por *Oportunidades* puede socavar su efectividad y obstaculizar la consecución de los objetivos. En



su descripción, se indica que es un programa “talla única” (Ulrich y Roelen 2012) que adopta las mismas reglas en todo el país con dos excepciones: las becas escolares para niñas en secundaria son más altas, los procedimientos por los que las familias pasan a ser beneficiarias difiere entre áreas urbanas y rurales, incluso si la estructura de la beca es la misma.<sup>49</sup>

Este enfoque “talla única” busca respetar el principio de Igualdad Horizontal que prescribe un tratamiento igual a los iguales, donde la definición de estos últimos, en este caso, se basa fundamentalmente en su nivel de pobreza. A pesar de estos motivos defendibles, este enfoque parece ser una de las desventajas más relevantes del programa (Attanasio et al. 2003; Domínguez-Viera 2011; Ulrichs y Roelen 2012).

Algunas acotaciones sobre el impacto de distribución del programa, junto con su grado de equidad horizontal y vertical, se incluyen en el informe de Desarrollo Humano en México elaborado por la PNUD (2011). *Oportunidades* destaca como el único programa mexicano que asigna grandes transferencias a aquellos que más las necesitan, con un índice negativo de igualdad vertical, lo que significa que los recursos van a los individuos más necesitados y un índice de igualdad horizontal igual a cero, lo que significa que los igualmente necesitados reciben la misma cantidad de recursos (consulte las figuras A3 y A4 del apéndice).

Sin embargo, estos resultados se ven parcialmente afectados por la forma en que se calcula el impacto, que solo tiene en cuenta el nivel de pobreza<sup>50</sup>: la imagen cambia en las otras dimensiones, cuando también se toma en cuenta la magnitud y la gravedad de la pobreza y el nivel de desigualdad. Cuando se considera la brecha de pobreza y el nivel de desigualdad, *Oportunidades* muestra cierto grado de desigualdad vertical y horizontal y se hace más favorable a las personas de más ingresos. Especialmente para los vulnerables y los pobres, la estrategia de identificación adoptada por el programa

49. La primera diferencia se debe a la enorme brecha existente entre niños y niñas en la tasa de inscripción para este nivel de estudios. La segunda, se debe a los costes logísticos y a motivos administrativos: en las áreas rurales las familias que se ajustaban al criterio de elegibilidad se identificaron mediante censo y después se les informó sobre su estado de elegibilidad; el censo no se pudo realizar en áreas urbanas donde las familias que cumplían los criterios de elegibilidad tenían que solicitar la ayuda en delegaciones.

50. El impacto de distribución del gasto público o, como en este caso, del gasto en un programa específico, puede evaluarse observando el acumulado de recursos recibidos por el número acumulado de individuos pobres. Este es el enfoque asumido por *Oportunidades*, que utiliza el índice de pobreza FGT (Foster - Greer - Thorbecke) basado en el umbral de pobreza rural definido por CONEVAL.

El índice se calcula así:

$$FGT = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left( \frac{g_i}{z} \right)^a$$

Donde **N** es el número de personas de toda la población; **q** es el número de pobres; **g** es la brecha de pobreza; **z** es la línea de pobreza; y **a** es un “parámetro de sensibilidad” que ofrece la ponderación dada a individuos pobres en el cálculo del índice. Puede tomar los valores de 0, 1 ó 2: en el primer caso toma en cuenta sólo el número de pobres y este es el valor adoptado por *Oportunidades* (PNUD 2011); en el segundo, el FGT considera también la brecha media de pobreza; es decir el porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza y finalmente, si a=2, le da más valor a los más pobres ya que considera el nivel de desigualdad y la pobreza.

podría no tomar en cuenta todo el conjunto de costes de oportunidad que encaran al inscribirse al programa (consulte la figura A5 del apéndice).

La brecha entre población indígena y no indígena en México, en términos de bienestar socioeconómico, es muy amplia y está muy bien documentada. La población indígena tiende a vivir en áreas rurales más marginadas; tienen de media menores niveles educativos, menores salarios (para un nivel dado de estudios) y se ven afectados por niveles desproporcionadamente más altos de pobreza y discriminación, exacerbados por la exclusión social, geográfica y política (Ulrichs y Roelen 2012; Lora-González 2011).

Según CONEVAL (2011a), cerca del 80% de población indígena están por debajo del umbral de la pobreza y el 40% de ellos vive en pobreza extrema. Existen grandes diferencias entre los indígenas y los no indígenas en términos de acceso a los servicios públicos, marginación y gravedad de la pobreza (CONEVAL 2011a; García-Moreno y Patrinos 2011) y un estudio reciente del Banco Mundial (2011) demuestra que estas brechas se deben principalmente a las diferencias en educación y acceso a los servicios.

A pesar de todas estas diferencias, *Oportunidades* hace referencia explícita a la población indígena en 12 de sus normas, todas enfocadas al problema de las escuelas bilingües (Ulrichs y Roelen 2012). Las condiciones socioeconómicas negativas que caracterizan a la población indígena puede reducir la efectividad del programa *Oportunidades*. La lejanía de las áreas donde reside la población indígena y la mayor distancia a los puntos de servicio aumenta los costes de oportunidad para cumplir las condiciones definidas en el programa, lo que a su vez, reduce su participación (o incrementa las bajas) en el programa. Una menor tasa de participación (o por menos tiempo), en cambio, puede obstaculizar el objetivo de *Oportunidades* de transformar los beneficios a corto plazo a resultados de largo plazo. El programa prescribe, incluso si *“la población indígena se puede beneficiar del Programa en términos de percepción de transferencias y mayor acceso a los centros de salud y las escuelas, pero la estructura de oportunidades que afrontan para convertirlo a largo plazo en una salida de la pobreza es menos factible que en el caso de la población no indígena”*. (Ulrichs y Roelen 2012).

En general, el 25% de los beneficiarios de *Oportunidades* son indígenas y entre la población indígena, cerca del 94% están cubiertos por *Oportunidades* (Banco Mundial 2012). El programa ha tenido un impacto positivo en la asistencia escolar de alumnos indígenas, ha reducido las diferencias en la inscripción escolar entre niños indígenas y no indígenas y ha tenido un mayor impacto en las niñas y los alumnos de secundaria en adelante (Ulrichs y Roelen 2012; Banco Mundial 2012). A pesar de sus efectos positivos, un número de académicos destaca la incapacidad de *Oportunidades* para tener en cuenta las características estructurales que hacen de la población indígena un colectivo excluido con mayores desventajas (De la Peña, Bastos y Calogne 2012; Banco Mundial 2012).

La igualdad de los beneficios entre beneficiarios no toma en cuenta que, debido a las distancias de las escuelas y los centros de salud, la transferencia neta para la población indígena es menor que para la no indígena porque los primeros tienen que afrontar mayores costes. La dispersión demográfica y geográfica de la población indígena, que implica un acceso limitado a los servicios, también dificulta el cumplimiento de la condicionalidad establecida por el programa, comprometiendo su capacidad de recibir la transferencia completa y reduciendo la calidad y eficacia del programa (Ulrichs y Roelen 2012). Un pequeño grupo de población indígena que vive en *localidades confidenciales*,<sup>51</sup> es excluido y marginado de forma persistente debido a la imposibilidad de recopilar los datos socioeconómicos necesarios de las familias para el proceso de elección.

La restricción estructural, por otro lado, se debe básicamente a la baja calidad y elevada fragmentación de los servicios prestados a la comunidad indígena, que es identificada incluso por CONEVAL (2011b) como uno de los mayores obstáculos del programa. Además, la mayor parte de la población indígena vive en estados que presentan un elevado índice de marginalidad (consulte la Figura A6 del apéndice).

La evaluación nacional de los logros educativos evidencia la baja calidad de los centros docentes en áreas indígenas: los centros públicos en áreas rurales con una mayor proporción de alumnos indígenas muestran un peor rendimiento en términos de puntuación de exámenes que cualquier otro tipo de escuelas (CONEVAL 2011). Según el Banco Mundial (2012), los déficits de calidad se deben principalmente al elevado coste del transporte a las escuelas, al elevado número de alumnos, absentismo frecuente de los profesores y barreras lingüísticas.

### 3.4. Oportunidades y la división regional

Las diferencias entre los estados mexicanos en términos de PIB per cápita, estructura del mercado laboral y productividad, infraestructura y habilidades, índice de desarrollo humano y niveles sanitarios, amenazan la consecución de los objetivos de *Oportunidades* ya que pueden haber socavado la efectividad del programa en su fase de ampliación y generar diferencias en su impacto por todo el país.

Consideremos algunas ideas sobre porqué podía pasar. Existe un claro vínculo entre la dotación de infraestructuras e instituciones eficientes por un lado y la efectividad de los programas sociales por el otro: mientras mejor sea el primero, mayor será la segunda (Domínguez-Viera 2011; OCDE 2013).

---

51. Las *localidades confidenciales* son áreas de 1 o 2 casas clasificadas en esta categoría por el INEGI (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía). Debido a los requisitos de confidencialidad establecidos por la Ley Estadística Mexicana, la información sobre estas familias no se puede obtener mediante censo porque, debido al reducido tamaño de estas ubicaciones, cualquier dato se puede atribuir directamente a las unidades familiares individuales.

Consideremos, por ejemplo, la dotación de capacidades del estado, descrita como el nivel medio de educación de sus ciudadanos o la competitividad de la economía estatal: una economía competitiva habitualmente posee niveles de productividad mayores que a su vez, dependen de las habilidades de la población trabajadora. Un entorno donde es necesario tener más habilidades para obtener un empleo puede servir de incentivo para que personas pobres alcancen mayores niveles de educación; si este es el caso, las posibilidades de aprovechar las becas escolares como las ofrecidas por *Oportunidades* serán mayores y, por consiguiente, aumentarán la tasa de inscripción escolar (Attanasio et al. 2003; Domínguez-Viera 2011).

La posible relevancia de las características regionales observables y no observables en la implantación de *Oportunidades* fue analizada por algunos académicos, que se preguntaban si al ampliar el programa, se habían tenido en cuenta las características regionales (Attanasio et al. 2003). De hecho, hay diferencias en la distribución de las características de fondo<sup>52</sup> y en la forma que afectan la tasa de inscripción en los colegios de los estados “más dinámicos” y los estados más pobres.<sup>53</sup> Resultó que, en lo segundo, *Oportunidades* había tenido un menor impacto en la inscripción escolar (Attanasio et al. 2003).

*Oportunidades* puede ser más efectivo en aquellos estados donde el entorno más competitivo garantice un mercado laboral bien estructurado, instituciones más eficaces, una mayor dotación de capital humano y mayor calidad en escuelas y centros de salud. Este parece ser el caso, ya que el impacto de *Oportunidades* en la tasa de inscripciones escolares es mayor en los estados mexicanos con sectores económicos más competitivos, instituciones más eficientes y una sociedad más inclusiva, educada y sana (Domínguez-Viera 2011).

Además, la competitividad de la economía induce a los alumnos a permanecer en la escuela más tiempo, reduciendo los costes previstos de solicitudes de empleo futuras y a asistir al colegio habitualmente, si se sienten relativamente con desventajas respecto al resto de la población y esto hace que los beneficios previstos asociados con la participación del programa sean mayores que el coste previsto de asistir a las escuelas (Domínguez-Viera 2011).<sup>54</sup>

La efectividad del programa se ve fuertemente afectada por la diferencia en la dotación y calidad de los servicios de salud y educación entre estados y entre áreas urbanas y rurales (OECD 2013). En estados como Chiapas, Veracruz y Oaxaca, la reducción de la pobreza

52. Las variables de fondo analizadas por Attanasio y sus coautores (2003) fueron: ingreso familiar, educación de la madre, grupo étnico, salario agrícola, años de estudios, presencia de institutos de educación secundaria y distancia al instituto más cercano.

53. Attanasio et al. compararon el impacto de *Oportunidades* en siete estados divididos en dos grupos: uno “más dinámico”, formado por Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí y uno “más pobre”, compuesto por Guerrero, Puebla, Veracruz e Hidalgo.

54. Domínguez-Viera (2011) utilizó una medida agregada de resultados de competitividad y competitividad selectiva para verificar si las diferencias entre estados afectan la efectividad del programa. Como medida agregada de competitividad utilizó el Índice de Competitividad Estatal calculada por el IMCO en 2006 cuando el Distrito Federal quedó de primero y Oaxaca llegó de último. Los resultados de competitividad que utilizó son: IEHS (Sociedad Inclusiva, Educada y Sana); el CES (Sectores Económicos Competitivos) y EEG (Gobierno Eficiente y Eficaz).

entre 2000 y 2010 fue muy significativa. Sin embargo, el 40% de la población de estos estados aún no tiene acceso a los servicios sanitarios (CONEVAL 2012) lo que ha evitado que las personas alcancen un mayor nivel de salud y tengan cobertura de *Oportunidades*.

El impacto educativo del programa puede verse obstaculizado por dos factores distintos: un sesgo en la población objetivo y las diferencias en la calidad de los servicios educativos. Lo primero puede estar causado por el hecho de que la beca escolar se centra más en los alumnos inscritos en la escuela primaria: esto es correcto para las áreas rurales pero puede ser menos efectivo en áreas urbanas donde los más vulnerables (es decir, aquellos con mayores probabilidades de abandonar) son los inscritos en la enseñanza secundaria (CONEVAL 2012).

Además, hay diferencias de calidad de educación entre las áreas urbanas y rurales; en las rurales es menor, en términos de infraestructura y capacidades docentes (PNUD 2011) y estas, de nuevo, pueden asociarse a las diferencias del impacto de *Oportunidades*.

Para obtener el mismo efecto en todo el país, podría ser necesario modificar la estructura de beneficios y proporcionar intervenciones políticas adicionales. Como es bien sabido, la efectividad de los planes de transferencia como *Oportunidades* depende del importe, la regularidad y la duración de la prestación. *Oportunidades* asigna correctamente una cantidad mayor de recursos a los estados más necesitados y las becas se distribuyen a familias beneficiarias, siempre y cuando cumplan los requisitos y las normas establecidas.

Al mismo tiempo, si un programa quiere ser realmente transformador al interrumpir la transmisión intergeneracional y ayudar a las personas a salir de la pobreza, se deben abordar factores estructurales que obstaculizan esta salida a los individuos más necesitados (aquellos de áreas rurales o estados de menos desarrollo económico con población indígena). Esto se puede lograr teniendo en cuenta las condiciones geográficas y socioeconómicas que influyen en el acceso y la cobertura del programa y mediante la internalización de los factores de vulnerabilidad que atrapan a las personas en el círculo vicioso de la pobreza (Ulrichs y Roelen 2012).

El mismo programa social puede tener un impacto diferente cuando se aplica a estados con condiciones de desarrollo humano y económico diferentes. El programa tiene un impacto menor en áreas relativamente más pobres y en estados menos competitivos. Para obtener el mismo efecto a nivel nacional, es necesario ofrecer intervenciones políticas adicionales.

Por ejemplo, podría ser posible mejorar la educación de los padres mediante programas contra el analfabetismo o incrementar la dotación de infraestructuras de los estados más pobres (Attanasio et al. 2003; Domínguez-Viera 2011). El problema previamente mencionado puede cuestionar el alcance del programa en áreas urbanas. La idea es darle menos importancia a las tasas de inscripción en educación primaria, también en los estados más competitivos y desarrollados, donde la tasa de inscripción en

este nivel ya es bastante alta. Por ello podría valer la pena considerar un cambio en la estructura de beneficios. Por ejemplo, algunos autores sugieren que si el objetivo principal del programa es aumentar el nivel medio de educación, se pueden reducir o eliminar los subsidios de primaria y los recursos adicionales obtenidos pueden usarse para aumentar la transferencia al nivel de educación secundaria (Domínguez-Viera 2011).

También, la efectividad del programa se beneficiará de la inversión en los servicios ofrecidos a las personas, en términos de cantidad y calidad. Un número de académicos (Grosh et al. 2008; Ribe, Robolino y Walker 2010; OCDE 2013) sugiere centrarse en el “lado de la oferta” mediante la mejora de la cantidad y calidad de centros docentes y servicios sanitarios en las áreas más necesitadas del país. Tal y como se recoge en un reciente informe de la OCDE (2013), son necesarias acciones adicionales “para asegurar que los programas de TCR estén respaldados por una oferta adecuada de servicios sanitarios y educativos de calidad apropiada, que son clave para asegurar la efectividad del TCR”. (OCDE 2013, p. 60)

Además, erradicar la pobreza de la población de forma permanente, permitirles ser más productivos y generar mayores ingresos requiere una mayor coordinación entre el programa *Oportunidades* y otras políticas sociales, especialmente aquellas enfocadas al mercado laboral y a la salud (CONEVAL 2012; IADB 2013). Actualmente se está rediseñando el programa. Debería favorecer un incremento de la cobertura de los servicios sanitarios, por ejemplo, mediante la oferta de incentivos económicos al personal médico para trabajar en áreas remotas (CONEVAL 2012); un incremento del vínculo entre los beneficiarios jóvenes y las políticas activas del mercado de trabajo y finalmente, un rediseño de la beca social para tener en cuenta las diferencias entre las áreas rurales y las urbanas en términos de alfabetización, dotación de habilidades y asistencia escolar.

*Oportunidades* es un programa social centrado en erradicar la transmisión intergeneracional de la pobreza, pero no puede funcionar por sí solo. Los objetivos sólo se pueden cumplir si se ven apoyados por políticas mejor coordinadas y más profundas, que sean capaces de afectar los determinantes principales de la pobreza, que son, a saber: desempleo, bajos salarios, precios altos de la comida, baja calidad de los servicios públicos y desigualdad en las oportunidades (CONEVAL 2012).

La *Cruzada Nacional contra el Hambre* (Capítulo 2) podría representar este marco para integrar las actuaciones de políticas pasivas y activas. La experiencia brasileña de *Bolsa Familia* ya demuestra que para mejorar el acceso a las oportunidades de empleo, especialmente fuera del sector informal, se necesitan herramientas específicas. En el caso brasileño, esta herramienta fue el programa *Sem Miséria*, un paquete conjunto de actuaciones enfocado en la inserción de los pobres al mercado laboral y la creación de microempresas que puedan incluirse en las cadenas de valor regionales, nacionales e internacionales.

Especialmente, en los municipios y asentamientos más marginados, un esfuerzo focal podría implantar acciones de desarrollo local y programas que apliquen capacidades y cono-

cimientos adquiridos gracias a *Oportunidades* a las ofertas de empleo. Estas actuaciones podrían aplicarse primero, como uno de los objetivos del PNMH, para incrementar la producción y la productividad del autoconsumo y facilitar la comercialización de productos agrícolas de los 3,8 millones de unidades económicas rurales sin o con acceso muy limitado a los consumidores. Los servicios comunitarios y la economía social pueden representar otro marco interesante para el desarrollo de oportunidades de empleo locales.

El desarrollo local requiere de la activación y la cooperación de familias locales, firmas, instituciones y Administración además de la inversión cultural y social de comunidades locales. Sin embargo, el desarrollo local no es únicamente un problema local. Los niveles federales y estatales del gobierno pueden desempeñar un papel crucial. Por ejemplo, se podría aprovechar los planes nacionales y estatales para sustentar iniciativas locales, proveer asistencia legal y técnica, revisar y mejorar proyectos locales, comparar experiencias locales distintas y difundir mejores prácticas y experiencias exitosas además de facilitar la cooperación entre las distintas iniciativas locales. Las experiencias internacionales demuestran que una política nacional para el desarrollo local puede aumentar sustancialmente la tasa de éxito de proyectos específicos, especialmente en las áreas más marginadas y pobres.

## Apéndice

**Tab. A1. Oportunidades: familias beneficiarias (2010)**

	Familias beneficiarias (A)	Número total de familias (B)	(A)/(B)	% de familias indígenas	Índice de marginalidad
Valor de país	5868025	28159373	20,48	5,96	16,83
Aguascalientes	30288	289575	10,46	0,21	12,40
Baja California	50199	858676	5,85	1,30	9,47
Baja California Sur	17981	175046	10,27	1,67	11,65
Campeche	61267	211632	28,95	11,08	19,61
Coahuila	622709	715158	87,07	0,22	10,19
Colima	87858	177848	49,40	0,61	12,07
Chiapas	60901	1072560	5,68	23,80	31,51
Chihuahua	22198	910647	2,44	3,05	12,90
Distrito Federal	23512	2388534	0,98	1,38	7,68
Durango	94095	398471	23,61	1,89	17,20
Guanajuato	270691	1266772	21,37	0,27	17,77
Guerrero	389802	805230	48,41	13,48	30,73
Hidalgo	224465	662651	33,87	13,51	22,61
Jalisco	171219	1802424	9,50	0,70	11,83
México	450602	3689053	12,21	2,48	13,85
Michoacán	300216	1066630	28,15	3,14	20,49
Morelos	85570	460868	18,57	1,77	15,58
Nayarit	47430	288680	16,43	4,60	17,75

**Tab. A1. Oportunidades: familias beneficiarias (2010) (cont.)**

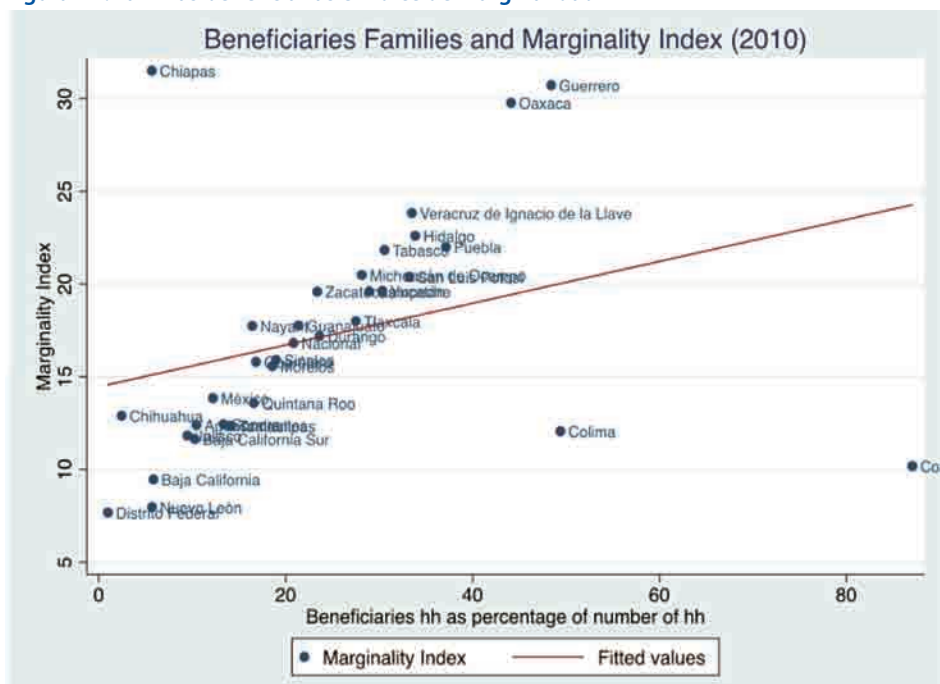
	Familias beneficiarias (A)	Número total de familias (B)	(A)/(B)	% de familias indígenas	Índice de marginalidad
Nuevo León	67920	1191114	5,70	0,86	7,97
Oaxaca	412301	934471	44,12	30,65	29,78
Puebla	510303	1373772	37,15	10,41	22,01
Querétaro	75783	450104	16,84	1,62	15,81
Quintana Roo	60241	363066	16,59	14,79	13,59
San Luis Potosí	209906	631587	33,23	9,60	20,39
Sinaloa	134784	709960	18,98	0,85	15,91
Sonora	94175	705668	13,35	2,27	12,44
Tabasco	170998	559114	30,58	2,70	21,84
Tamaulipas	122597	868244	14,12	0,71	12,35
Tlaxcala	74978	272507	27,51	2,36	18,00
Veracruz	664673	1983543	33,51	8,43	23,84
Yucatán	152597	503106	30,33	27,49	19,62
Zacatecas	105766	372662	28,38	0,33	19,60

Fuente: INEGI 2014.

Familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Datos referidos al 31 de diciembre de cada año.

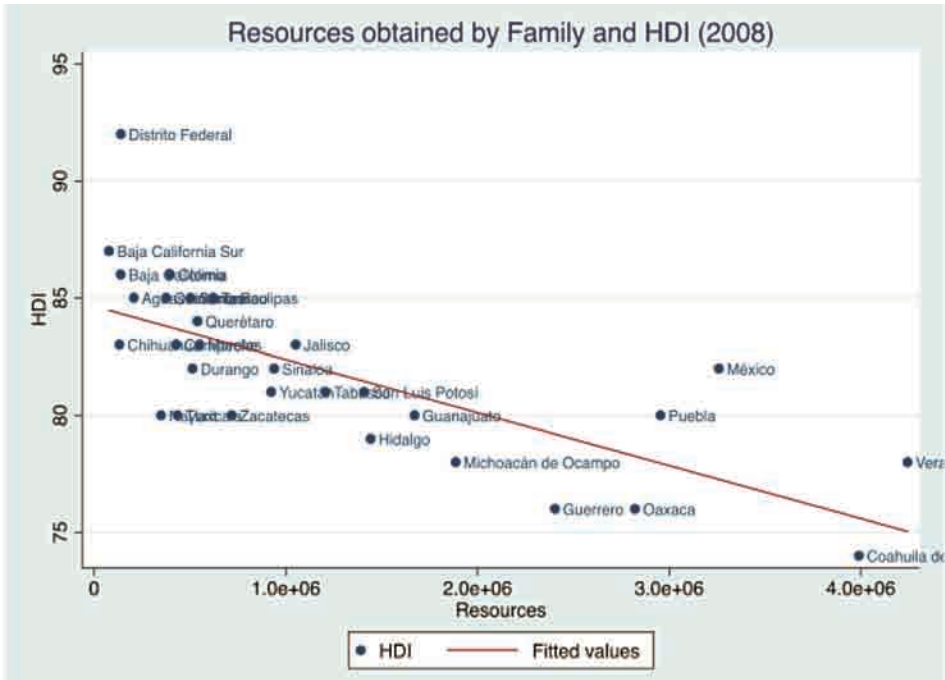
**Figura A1. Familias beneficiarias e índice de marginalidad**



Fuente: Elaboración de los autores con datos de INEGI.

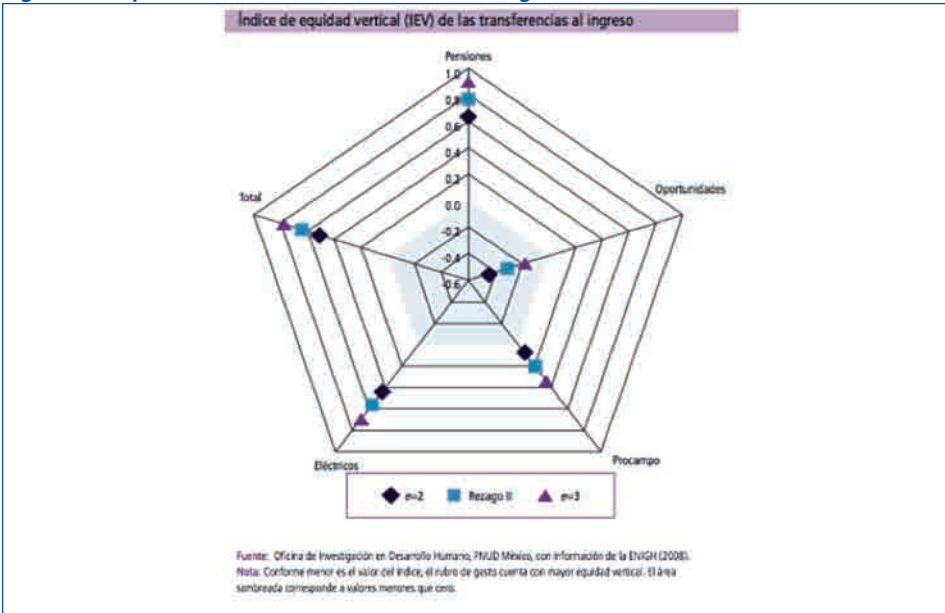


Figura A2. Recursos por familia e IDH



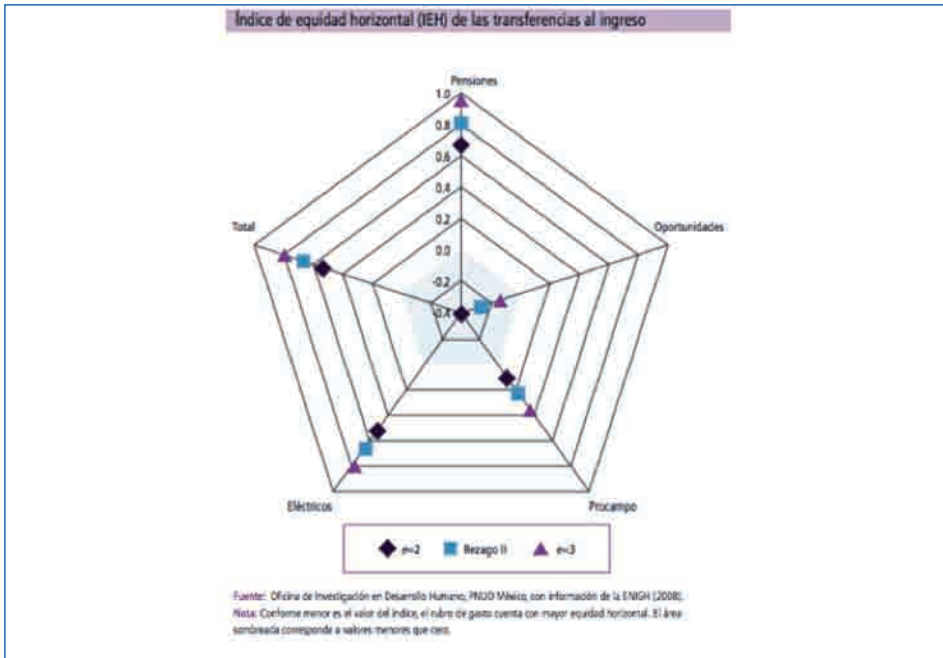
Fuente: Elaboración de los autores con datos de INEGI.

Figura A3. Equidad vertical de transferencias de ingresos en México



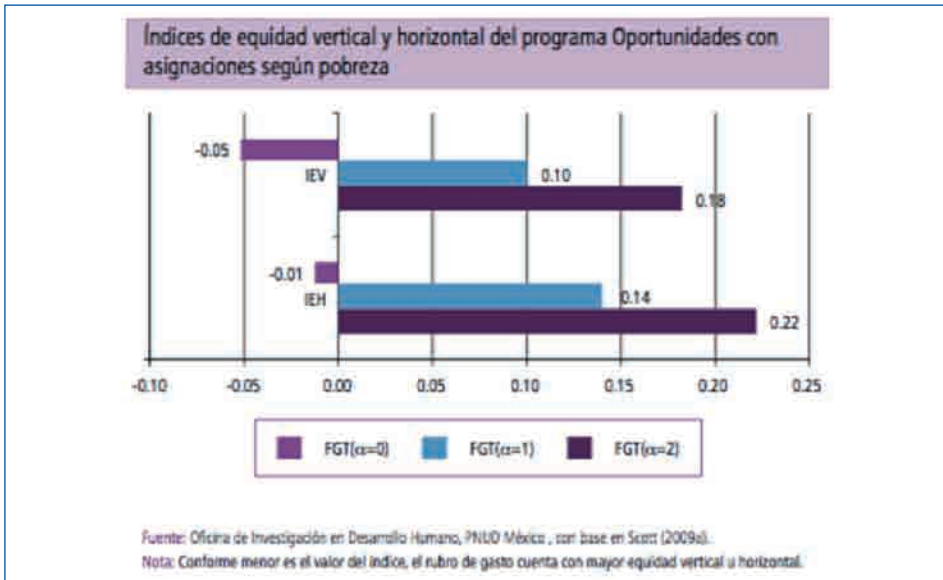
Fuente: OCDE (2011).

Figura A4. Equidad horizontal de transferencias de ingresos en México



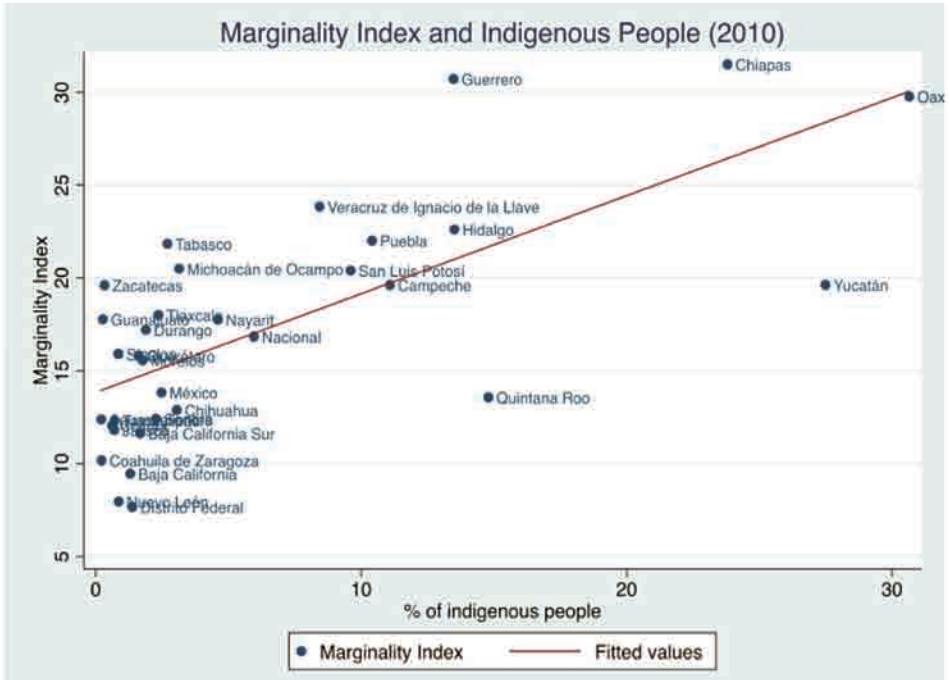
Fuente: OCDE (2011).

Figura A5. Equidad vertical y horizontal cuando se considera la gravedad y magnitud de la pobreza



Fuente: OCDE (2011).

Figura A6. Población indígena y marginalidad



Fuente: Elaboración de los autores con datos de INEGI.



## Capítulo 4. Evaluaciones y recomendaciones

**Las disparidades regionales en México siguen siendo un problema clave para la equidad y la eficiencia.** La diferencia en bienestar e ingresos per cápita entre los estados sigue siendo sustancial, ya que no parece haber disminuido en años recientes. Una parte importante de la población mexicana, que vive en los estados menos desarrollados o en áreas menos desarrolladas de buenas ciudades o estados, permanece excluida de los beneficios del crecimiento general. El crecimiento nacional, en cambio, se ha visto limitado por la subexplotación del potencial de desarrollo de todas las regiones mexicanas y, en particular, por la falta de transformación estructural y despegue de la productividad.

**México está diseñando e implantando un ambicioso plan de desarrollo. La estrategia de reforma mexicana debe adquirir ahora una dimensión regional.** Un enfoque de desarrollo regional integral debería mejorar los mecanismos de gobernanza, identificar la financiación de forma más precisa, ir más allá del alivio social, encarar el reto de la productividad y diseñar e implantar políticas territoriales y urbanas.

### 1. Mecanismos de gobernanza

**La gobernanza de políticas relacionadas con el desarrollo regional de México se puede mejorar.** Esto tiene que ver con las acciones y problemas en distintos niveles geográficos, así como la cooperación vertical y horizontal entre los distintos actores. En concreto, se podrían definir mejor las responsabilidades de gasto de cada nivel gubernamental. Esto contribuiría a reducir solapamientos, especialmente entre las responsabilidades federales y estatales (OCDE 2013b).

**Los mecanismos de coordinación horizontal son cruciales.** En primer lugar, en los ministerios a cargo de distintas políticas sectoriales y en segundo lugar, para todos los asuntos relacionados con interacciones entre gobiernos estatales y políticas territoriales. La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) indica explícitamente que el enfoque regional necesita una coordinación intersectorial más sólida (SEDATU 2014a). Además, el plan de política social se basa en dicha coordinación (SEDESOL 2013).

**La cooperación vertical entre el gobierno federal y los estados es clave.** Las políticas sectoriales, por ejemplo, en educación y sanidad, se han diseñado principalmente en el nivel federal, pero se han implantado a nivel local y estatal. En ausencia de mecanismos de coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno, el diseño de políticas corre el riesgo de fragmentarse, dificultando el diseño de estrategias y políticas personalizadas para las necesidades locales (OCDE 2012a). A este respecto, las experiencias de los países de la OCDE muestran espacios formales para el diálogo que pueden llevar a una mejor implantación y supervisión de las políticas. Se debe extender el uso de los *Convenios de coordinación*.

**Los acuerdos formalizados entre las autoridades federales y estatales pueden ayudar en la definición e implantación de las políticas.** Estos acuerdos deben incluir información detallada sobre el público objetivo, metas, funciones, mecanismos de evaluación e indicadores de política designada. La experiencia de los *Acuerdos Integrales* del CNCH debe monitorizarse atentamente.

**Debe introducirse el presupuesto plurianual, especialmente en lo que al gasto de capital se refiere. El presupuesto plurianual permite una mejor planificación de políticas.** La continuidad en la implantación de políticas es un reto importante para la política regional y otros elementos estructurales en México. La mayor parte de las asignaciones presupuestarias se hace año a año, sembrando incertidumbres en los proyectos más grandes y en las políticas estructurales. Se debe considerar una modificación de las prescripciones legales que impiden la planificación plurianual.

**Se pueden mejorar los mecanismos de asunción de responsabilidades y de supervisión del gasto.** Los instrumentos de primas pueden aumentar los incentivos para un gasto subnacional más eficiente. El esfuerzo para establecer criterios de responsabilidad homogéneos puede ayudar a recopilar la información necesaria para evaluar el gasto subnacional y el uso de los fondos.

**El uso compartido y la difusión de las mejores prácticas en políticas regionales/locales en todo el país no son satisfactorios, por lo que deberían mejorarse de forma sustancial.** En varias instancias en México, las autoridades estatales y locales han tenido experiencias prolongadas y fructíferas en la implantación de políticas locales y regionales. Estas experiencias pueden compartirse con otras autoridades, incluyendo información sobre la forma de afrontar y resolver los obstáculos y problemas que afectan la implantación de las políticas. Además, las soluciones técnicas que ya se han desarrollado pueden aplicarse a otras situaciones a muy bajo coste. Las experiencias de políticas de desarrollo regional de todos los países de la OCDE y de Europa en particular, sugieren que la difusión y replicación de las mejores experiencias pueden crear externalidades muy positivas para todos los actores involucrados.

**Existe la necesidad de construcción de capacidades a nivel estatal y especialmente en el nivel municipal en México.** Las políticas requieren de personal capacitado y dedicado a la implantación y supervisión. Aprender haciendo y la habilidad de aprovechar las opiniones y la evaluación para incrementar la efectividad de las políticas es crucial. La mejora de las capacidades del personal técnico local y estatal es un problema significativo para México. En este sentido, la reforma de la gestión de FAIS va en la dirección adecuada. Se puede dedicar una institución nacional para prestar asistencia técnica cualificada a los operadores locales y para reforzar las capacidades de forma estructural en todo el país (ej. formación y organización).

## 2. Financiamiento del desarrollo regional

**México debe invertir más recursos en la reducción de la pobreza y el crecimiento de la productividad, así como en políticas urbanas y territoriales.** Varias políticas mexicanas van en la dirección correcta en términos de reducción de los desequilibrios regionales y la exclusión social, para reforzar las capacidades de las empresas y mejorar la cantidad y la calidad del stock de capital público. Sin embargo, el esfuerzo total parecer estar limitado respecto de las necesidades y el potencial.

**Para invertir más, la base fiscal debe ampliarse; debe lograrse la certidumbre de los recursos públicos, independientemente de los ingresos del petróleo.** Junto con las decisiones macroeconómicas, esto tiene que ver con la gran brecha existente entre responsabilidades de gasto y cobro de la tributación en el nivel estatal y los municipios. El cobro de los impuestos en ambos niveles debe incrementarse, mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales y la mejora de los sistemas de información (como Cadestres).

**Las necesidades para financiar la dotación de capital y servicios públicos son distintas entre los estados. Esto insta a considerar la revisión de los criterios de reparto existentes para las Aportaciones y las Participaciones.** Se pueden mejorar las fórmulas de distribución de la transferencia intergubernamental. En concreto, las transferencias deben basarse en indicadores que incorporen, tanto como sea posible, criterios de equidad y eficacia (OCDE 2013b).

**Parte de las transferencias no condicionadas (Ramo 28) pueden transformarse en un fondo de igualación explícito, destinado a mitigar las disparidades regionales,** a tenor de criterios sencillos y transparentes como la población o los ingresos per cápita (según la OCDE 2013b). En concreto, incluso si la reforma del sistema actual de compartición de los ingresos puede ser políticamente difícil.

**La fórmula FAEB debe revisarse, de forma que los estados con una gran cuota de centros docentes que atienden las áreas más deprimidas así como a la población**

**indígena, reciban más dinero por alumno (OCDE 2013b, PNUD 2011).** La distribución de los servicios educativos y logros sigue siendo muy desigual dentro del país. Las políticas dirigidas a mejorar el capital humano en las regiones deprimidas no solo tienen sentido desde una perspectiva de la equidad, sino desde el punto de vista de la eficiencia: los indicadores clave de crecimiento varían según el nivel de desarrollo de la región, pero la educación y la formación, por encima de todo, son cruciales para el crecimiento de todas las regiones.

**Fondos más reducidos (como los Fondos Regionales y Metropolitanos), junto con los Fideicomisos regionales podrían utilizarse para incrementar la calidad de la planificación y el gasto.** Ellos podrían financiar estudios de factibilidad técnica e informes de evaluación para grandes proyectos de inversión en el nivel mesoregional. A este respecto, la experiencia reciente de FIDESUR parece ser interesante.

**Los bancos de desarrollo pueden contribuir más a las políticas y proyectos de desarrollo regional.** Tras algunas experiencias internacionales interesantes, podrían por ejemplo, desarrollarse productos financieros especialmente dedicados a apoyar aquellos proyectos territoriales que pueden alcanzar rentabilidad económica, captar fondos privados (nacionales e internacionales) que puedan complementar y reforzar el dinero público.

### 3. Más allá del alivio social

**Para que la política regional en México tenga éxito a largo plazo, debe ir más allá del alivio social.** Los principales problemas del desarrollo regional pueden permanecer inmutables, incluso con programas sociales de buen funcionamiento. Desde un punto de vista individual, en la mayoría de los estados y comunidades deprimidas, el retorno personal de la educación es muy bajo, especialmente si no hay posibilidades (excepto la emigración) para explotar el conocimiento adquirido en un empleo moderno bien remunerado. Desde un punto de vista colectivo, la división entre empresas de alta y baja productividad (con clara dimensión territorial) implica que, incluso con una fuerza de trabajo mejor educada, no se puede aumentar la productividad si termina trabajando en negocios informales, muy tradicionales o de escala reducida.

**El nuevo enfoque mexicano de las políticas sociales va en la dirección apropiada, ya que integra la reducción de la pobreza con infraestructura social y promoción del empleo de forma local.** Se debe implantar, supervisar, ampliar y mejorar de forma rápida. La cobertura de la *Cruzada Nacional contra el Hambre* debe ampliarse tan pronto como sea posible en todos los municipios seleccionados. La diversificación de estrategias y acciones respecto de la pobreza rural y urbana es crucial.

**Los programas de inversión y alivio social pueden alcanzar una mejor coordinación.** Los efectos de los programas sociales dependen de la disponibilidad de los



servicios públicos en áreas objetivo: cuando las escuelas o centros de salud están demasiado lejos, los costes por familia del programa se incrementan de forma sustancial y sus efectos positivos disminuyen. La misma política, aplicada en distintos contextos, puede producir resultados diferenciados. Se debe dedicar un mayor esfuerzo para prestar servicios básicos a las comunidades, especialmente las más aisladas y marginadas. Esto significa reforzar la inversión dedicada cerca de las transferencias a las familias, de forma que se incremente el stock de capital público (especialmente escuelas y centros de salud) en las áreas más deprimidas. En este aspecto, la coordinación de los gastos actuales y de capital concebidos en la *Cruzada Nacional contra el Hambre* y las nuevas normas FAIS parecen ser muy útiles.

**En este marco, el tamaño y la cobertura de Oportunidades debe ampliarse.** *Oportunidades* es una buena práctica reconocida internacionalmente. El programa se ha implantado con reglas transparentes y claras; se ha evaluado de forma repetida y ha demostrado ser particularmente efectivo en el incremento de los logros académicos y en la mejora de los resultados sanitarios. A pesar del gran número de familias incluidas en el programa, así como la ampliación financiera actual con respecto a los primeros años de implantación, su importancia sigue siendo relativamente menor en el marco global de los gastos sociales y transferencias en México.

**Los proyectos de desarrollo local son cruciales para ofrecer a las familias pobres oportunidades de ingreso así como acceso a los servicios básicos y mercados.** La oportunidad de trabajar y ser productivo es la clave para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los proyectos de desarrollo local no son sencillos: las familias pobres viven habitualmente en localidades donde el stock de capital público e infraestructura es muy bajo y donde las capacidades de diseño e implantación de actuaciones de desarrollo local son igual de bajas. Como en cualquier otro lugar del mundo, puede existir un típico círculo vicioso, en el que las políticas de desarrollo local son más necesarias y donde son más difíciles de implantar.

**El desarrollo local debe considerarse una política nacional. El compromiso federal y estatal son clave para su éxito.** La participación de la comunidad y la acción local son cruciales para el desarrollo local. Pero no son suficientes, el desarrollo local no es un problema local, de ningún modo. El desarrollo local implica una evaluación correcta de las debilidades y posibilidades que a menudo superan el conocimiento local; también implica el uso correcto de las herramientas de desarrollo y su adaptación precisa a las especificidades locales además de implicar una visión a largo plazo. Como las experiencias internacionales demuestran, son necesarias la asistencia técnica de alto nivel junto con esfuerzos para la difusión de las buenas prácticas. La talla única de ningún modo se ajusta a todos.

**La economía social puede ser un campo importante para las políticas laborales activas.** Especialmente en las comunidades marginadas, el nacimiento y la acción de

empresas sociales pueden crear directamente posibilidades de trabajo y mejorar la prestación global de bienes y servicios públicos a la comunidad. En este aspecto, se debe prestar la mayor atención posible a las distintas condiciones locales, culturales y sociales.

#### 4. El reto de la productividad: fondos de productividad

**El incremento de la productividad de las empresas pequeñas es un elemento clave de la economía mexicana, como debería serlo para la política regional.** A este respecto, las políticas mexicanas de PYME y tecnología parecen estar bien diseñadas y organizadas. Sus objetivos son cruciales: reducir la informalidad y aumentar la organización y la productividad en las pequeñas empresas es necesario para alcanzar una tasa más sostenida de crecimiento de la productividad e ingresos para todo el país. Sin embargo, su alcance es muy limitado, porque llega a dos pequeñas empresas de cada cien.

**El reforzamiento de la política nacional de las PYME puede tener efectos positivos en todos los estados, debido también a su flexibilidad territorial.** En concreto, deberían ampliarse las acciones de los centros *México Emprende*, siendo el primer punto de entrada de las PYME a las posibilidades ofrecidas por las políticas. Estos permiten que las políticas públicas lleguen a nuevos y antiguos empresarios en áreas relativamente periféricas y personalizar programas públicos a las necesidades específicas. La política de PYME puede tener una dimensión local notable. Los estados pueden personalizar, hasta cierto punto, su implantación en función de la situación local y sus necesidades. Esto parece ser crucial para el éxito.

**Sin embargo, los efectos de la política PYME nacional corren el riesgo de ser muy reducidos en los estados menos desarrollados, justo donde son más necesarios. La posibilidad de cofinanciación pública de acciones es menor en las áreas deprimidas, lo que reduce sustancialmente esta oportunidad.** Los datos muestran claramente que la política PYME es más intensa donde ya existe una demanda relevante de políticas, como en las regiones más desarrolladas por ejemplo. Además, la personalización y el fortalecimiento de las políticas empresariales es particularmente difícil en las áreas más deprimidas, donde la densidad y la especialización de las empresas son reducidas, aspecto que no fomenta externalidades positivas.

**El crecimiento de la productividad en todos los estados es crucial para el desarrollo de la economía de México.** Por tanto, México podría fortalecer las políticas de desarrollo empresarial y productividad con un enfoque place-based, aprovechando la experiencia de la Unión Europea. Una sugerencia podría ser diseñar e implantar un fondo de productividad plurianual para el desarrollo económico regional.

**En este contexto, los fondos se pueden repartir en una política nacional organizada en programas regionales plurianuales. Estos programas deben complementar**

**las políticas nacionales industriales y tecnológicas, incrementando su adaptación a las características locales y fortaleciéndolas donde sea más necesario.** Esto podría ayudar a superar el enfoque basado en proyectos del desarrollo local: tener varias acciones planificadas y ejecutadas de forma conjunta podría generar externalidades de política muy significativas, reforzando los resultados de todos los proyectos. El disponer de un programa plurianual puede permitir la continuidad en las políticas, con objetivos a medio plazo.

**Con tales programas las actuaciones podrían cofinanciar medidas nacionales o implantar nuevas.** Las acciones podrían incluir el fortalecimiento de las provisiones de servicio a empresas existentes, particularmente en la innovación e internacionalización; la formación de nuevas empresas; el desarrollo de infraestructuras financieras (como fondos de capital inicial y grupos de ángeles inversores, planes de garantías de préstamos locales, bancos comunitarios), el fortalecimiento de la formación profesional y la enseñanza en los campos relacionados con la especialización regional y el fomento de I+D y la innovación.

**Además, se podrían considerar ambiciosas actuaciones, políticas integradas y localizadas para la agroindustria y la formación/desarrollo de clústeres industriales, interconexión de empresas, I+D tecnológico, parques industriales y viveros de compañías, atracción de la inversión extranjera y promoción del turismo.** Se debe prestar especial atención a la sostenibilidad medioambiental de todos los proyectos: los incrementos de productividad no pueden crearse a expensas del entorno medioambiental.

**Este fondo puede repartirse a todos los estados, en función de criterios sencillos, siendo más amplio donde los niveles de productividad sean menores, de forma que el financiamiento sea mayor en los estados menos desarrollados.** Se pueden definir las tipologías de las regiones para la asignación de fondos y la diversificación de las prioridades de los programas. Los programas pueden ser diferentes en función de las distintas topologías de las regiones, siendo más pequeños y especializados en la innovación, tecnología y clústeres en las áreas más avanzadas y más grandes y generales en las menos desarrolladas.

**Las acciones y los objetivos deben formar la base de un contrato de desarrollo, entre las entidades federales financiadoras y las autoridades estatales implantadoras.** Todas las acciones deben estar vinculadas a un conjunto predefinido de indicadores de salida y resultados, con objetivos a lograr: entes independientes deben estar a cargo de la supervisión de los avances de los programas. Esto implica un esfuerzo en el fortalecimiento de las capacidades estatales. Se debe prestar tiempo y atención a la definición de los programas; se debe permitir que consejos público-privados y la sociedad civil hagan propuestas y generen opiniones.

## 5. Políticas territoriales y urbanas

**Las ciudades son la clave para el crecimiento sostenible a largo plazo.** Las políticas urbanas son cruciales para que esto suceda. El desarrollo urbano de la última década ha generado importantes problemas en México, incluyendo la extensión física de grandes áreas metropolitanas (con problemas de exclusión social, infraestructuras y prestación de servicios, movilidad difícil y costosa, congestión urbana y contaminación), así como el debilitamiento de las redes de ciudades medianas y pequeñas o conexiones urbanas y rurales.

**México tiene que implantar una nueva política urbana de ámbito nacional.** El PNDR 2013-18 asigna un papel relevante a la visión espacial del desarrollo, en función del rol de las ciudades concretamente. En una vista policéntrica del desarrollo del país, las zonas metropolitanas pueden convertirse en núcleos de sistemas urbano-rurales, para evitar la migración masiva hacia áreas urbanas y fomentar la integración de las economías urbanas y rurales (SEDATU 2014a). El desarrollo de todas las ciudades mexicanas, especialmente en las de tamaño medio o pequeño, puede contribuir a una mejor prestación de los servicios públicos, mejorar la conectividad, fomentar la descentralización político-administrativa y regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes.

**La efectividad de las políticas urbanas puede mejorarse si se coordinan mediante una visión espacial para el desarrollo urbano: una agenda de políticas urbanas nacionales, como la recientemente instaurada en México.** Una agenda flexible y personalizada a las necesidades específicas de las distintas ciudades y áreas urbanas que utilice distintos programas y herramientas. Las regulaciones nacionales puede ayudar a dichos desarrollos en la consolidación de las áreas urbanas y el fortalecimiento de las conexiones y el transporte.

**El enfoque macroregional instaurado por la PNDR puede ser muy fructífero en el contexto mexicano.** En un país tan grande, un nivel “meso” de planificación y acción, entre nacional y regional/local, parece adecuado para gestionar un gran número de asuntos cruciales, especialmente los relacionados con el desarrollo de infraestructuras, medio ambiente, energía y transporte. Un enfoque territorialmente integrado de los proyectos puede evitar duplicaciones y explotar las economías de escala. La coordinación entre estados y entidades nacionales en el nivel “meso” debe reforzarse según lo previsto por el PNDR.

**El fortalecimiento de las conexiones de todos los estados mexicanos con los mercados mundiales es un requisito esencial para el desarrollo.** Los corredores nacionales del norte hacia Estados Unidos y de forma horizontal hacia los puertos del Pacífico y el Caribe son clave para activar los factores que promuevan el crecimiento económico regional. Sin embargo, el sistema de transporte del país tiene deficiencias

importantes. La estructura de las autopistas es eminentemente radial, centradas en Ciudad de México y grandes áreas del país no están conectadas a la red ferroviaria. Varios estados mexicanos, particularmente en el Centro y el Sur, sufren una interconexión muy limitada con estos corredores, lo que incrementa el tiempo y los costes globales de acceso a los mercados internacionales. Se deben desarrollar Corredores al Golfo, al Pacífico, al Caribe Mexicano junto con pasillos que crucen el istmo (SEDATU 2014d).

**En concreto, el Sur-Sureste necesita infraestructuras de gran calidad para que se pueda integrar con otras regiones, acceder a mercados nacionales y extranjeros y explotar completamente el potencial turístico.** Tal como se describe en la PNDR y las estrategias de desarrollo macroregional (SEDATU 2014 a,b,c,d), la conexión de todas las áreas con corredores principales debe ser la prioridad de las inversiones de infraestructura. Las complementariedades intermodales requieren suma atención. Se debe dar prioridad a los corredores Oeste-Este para conectar los puertos principales del país, explotando el creciente rol de México como “puente comercial” entre Asia y la costa este de los EE.UU. (SEDATU 2014a).

**Una normativa más inteligente también es crucial para el mejoramiento del transporte y la logística. La sostenibilidad ecológica de los proyectos debe evaluarse cuidadosamente.** La armonización de las normas y procedimientos entre estados y regulaciones más proclives al mercado pueden aumentar los efectos económicos de los nuevos gastos de capital. Las nuevas inversiones deben tener en cuenta las debilidades del territorio y hábitat mexicanos para que puedan ser sostenibles a largo plazo.

**La infraestructura de pequeño transporte puede ayudar al desarrollo de las comunidades marginadas y su respectiva inserción en la economía de mercado.** Pueden reducir el desperdicio de alimentos en la cadena logística, de forma que se incremente la rentabilidad del pequeño productor y que sus productos alcancen los mercados regionales, nacionales e internacionales.

**El desarrollo de la zona Sur-Sureste sigue siendo el desafío más importante de México: a este respecto su potencial natural podría explotarse mejor, especialmente en todo lo relativo al potencial hidráulico y energético.** Como lo recoge el SEDATU (2014d), el Sur-Sureste ya es líder nacional en la producción de energía hidroeléctrica y eólica (aunque mucho menos en solar). Ambas fuentes tienen un papel relevante para el futuro de la región y de todo el país, teniendo en cuenta el objetivo de alcanzar una cuota del 35% de energías renovables sobre la generación total antes de 2026, según lo establecido en la Estrategia Energética Nacional 2012-2018.

**La cooperación transfronteriza representa otro asunto relevante para el desarrollo territorial de ambas fronteras.** En la frontera norte ya existe una tradición de cooperación y actuación conjunta, tal y como lo ejemplifica el plan indicativo de la

región fronteriza. Sin embargo, sigue faltando un enfoque integral de cooperación Oeste-Este que cubra toda la frontera de México y EE.UU.

**Debe incrementarse la cooperación en la frontera sur.** Prácticamente no existe cooperación en la actualidad, debido a una situación de comunicación y transporte muy difícil y un comercio muy reducido con Centroamérica. Los proyectos de cooperación transfronteriza, a pesar de estos problemas globales, podrían contribuir al desarrollo de ambos lados de la frontera. Esto último puede ser especialmente atractivo para las actividades turísticas y la conservación de los espacios naturales y la cultura. La experiencia de algunas iniciativas europeas (que presumen de una larga y exitosa historia de actuaciones *Interregionales*) o las de otros países latinoamericanos, podrían ayudar en la definición de las herramientas necesarias para tales operaciones.

## Referencias

- Angelucci and Attanasio O. (2009), *Oportunidades: Program Effect on Consumption, Low Participation, and Methodological Issues*, University of Chicago Press, Economic Development and Cultural Change, 57 (3), 479-506.
- Attanasio, O., C. Meghir and M. Szekely (2003), *Using Randomised Experiments and Structural Models for "Scaling Up": Evidence from the Progesa Evaluation*. Institute for Fiscal Studies (IFS), IFS Working Papers, WP03/05.
- Attanasio, O., C. Meghir and A. Santiago (2009), *Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate Progesa*. Manuscript, University College London.
- Barceinas, F., Raymond, J. L. (2005). Convergencia regional y capital humano en México, de los años 80 al 2002. *Estudios Económicos*, 263-304.
- Barham T., (2011), *Providing a healthier start to life: the impact of conditional cash transfer programs on infant mortality*, Journal of Development Economics 94(1), 74-85.
- Behrman, J.R., Y. Cheng and P. Todd (2004), *Evaluating Preschool Programs when Length of Exposure to the Program Varies: A Nonparametric Approach*, Review of Economics and Statistics 86:1, 108-132.
- Behrman, J. R., J. Gallardo-García, S. W. Parker, P. E. Todd and V. Vélez-Grajales (2010), *How Conditional Cash Transfers Impact Schooling and Work for Children and Youth in Urban Mexico*. Unpublished manuscript, University of Pennsylvania.
- Behrman, J.R., Gaviria, A. and Székely, M. (2001), *Intergenerational mobility in Latin America*. IADB Research Department Working Paper 452. IADB, Washington.
- Behrman J.R., Hoddinott (2005), *Programme evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: the Mexican PROGRESA impact on child nutrition*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics 67(4), 547-569.
- Behrman, J.R., S. W. Parker and P. Todd (2005b), *Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico*. Ibero America Institute for Economic Research (IAI) Discussion Papers, No 122.
- Behrman, J.R., Parker, S.W. and Todd, P. (2009), *Schooling Impacts of Conditional Cash Transfers on Young Children: Evidence from Mexico*, Economic Development and Cultural Change 57.3: 439-477.
- Behrman, J. Parker, S. and Todd, P (2011), *Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits? A five-year follow up of Progesa/Oportunidades*. Journal of Human Resources, 46, 93-122.
- Behrman, J.R., P. Sengupta and P. Todd (2005a), *Progressing through PROGRESA: an impact assessment of a School Subsidy Experiment*, Economic Development and Cultural Change, 54, 237-275.
- Carton, C. (2008). Crecimiento y determinantes educativos: Análisis de un modelo VAR para México 1970-2005. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 92.

- Castelletti, B. (2013), *How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico*, OECD Development Center Working Paper, 318.
- CEPAL (2012), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CONACYT (2014a), *Fondos Mixtos CONACYT – Gobiernos de los Estados y Municipios. Estadísticas al cierre de Diciembre 2013*, www.conacyt.mx
- CONACYT (2014b), *FORDECYT “Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación”. Estadísticas al cierre de Septiembre 2013*, www.conacyt.mx
- Conapo (2011), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*.
- CONEVAL (2011a) *Coneval presenta los resultados de la medición de la pobreza 2010 para cada municipio del país*, Press Communiqué No. 015, 2 December 2011, Mexico City: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL (2011b) *Evaluación Específica de Desempeño 2010 - 2011 – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, www.coneval.gob.it
- CONEVAL (2011c), *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*.
- CONEVAL (2011d), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*.
- CONEVAL (2012), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, www.coneval.gob.it
- CONEVAL (2013), *Evaluación de consistencia y resultados 2011-12, Fondo de Apoyo para le Micro, Pequeña y Mediana Empresas*, www.coneval.gob.it
- Cortes F., Banegas I., Solis P. (2007), *Pobres con oportunidades: México 2002-2005*. Estudios Sociológicos XXV, 3-40.
- Cortés, F. and Escobar Latapí, A. (2005), *Intergenerational Social Mobility in Urban Mexico*, CEPAL Review 85: 143-160.
- De la Peña, G.; Bastos, S. and Calonge, F. (2012), *Perfil de la población indígena beneficiaria del Programa Oportunidades en zonas urbana*, Mexico City, Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Díaz-Bautista, A., and Domínguez, M. D. (2004), *Capital Humano y Crecimiento Económico en México (1970-2000)*. *Comercio Exterior (Bancomext)*, 1012-1023.
- Dominguez-Viera, (2011), *Does the Impact of Oportunidades Program Increases in highly competitive regions?*, Ensayos Revista de Economía, XXX, n.2, 79-111.
- Dubois P., de Janvry A., Sadoulet E. (2012), *Effects on School Enrolment and Performance of a Conditional Cash Transfer Program in Mexico*, *Journal of Labor Economics*, vol. 30, n. 3, 555-589.
- Esquivel, G., and Messmacher, M. (2002), *Sources of regional (non) convergence in Mexico*. *Washington, DC: Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean, the World Bank (Mimeo)*.
- Farfan G., Genoni M. Rubalcava L, Teruel G., Duncan T. (2011), *Oportunidades and its impact on child nutrition*, unpublished paper.
- Figueroa J.L. (2013) *Distributional effects of Oportunidades on early child development*, WP 840, Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University, Belgium.
- Freije S., Bando R., Arce F. (2006), *Conditional Transfers, Labor Supply and Poverty: Microsimulating Oportunidades*. *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 7 (1): 73-108.
- Fuentes R., Montes A. (2003), *Country Case Study. Towards the Millennium Development Goals at the Sub-National Level*, PNUD, Human Development Report Office, Occasional Paper.



- Garcia-Moreno, V. and Patrinos, H.A. (2011), *Indigenous Peoples and Poverty in Mexico*, Indigenous People Country Brief. No. 7, Washington DC: World Bank.
- Gomez Zaldivar M. and Ventosa Santaularia D. (2012), *Regional Output Convergence in Mexico*, Latin American Journal of Economics, vol. 49, n. 2.
- González de la Rocha, M. and Escobar Latapí, A. (2008), *Choices or Constraint? Informality, Labour Market and Poverty in Mexico*, IDS Bulletin 39.2.
- González de la Rocha, M.; Paredes Bañuelos, P. and Sánchez López, G. (2008), 'Chapter 3 – Life after Oportunidades: Rural Program Impact after 10 Years of Implementation', in External Evaluation Oportunidades 2008. 1997-2007: Ten Years of Intervention in Rural Areas, Vol. 1, Impacts of Oportunidades after 10 Years of Operation in Rural Mexico, Mexico City: Secretaría de Desarrollo Social.
- Gonzalez de la Rocha, M. (2008), *Evaluación cualitativa de impacto de largo plazo del programa Oportunidades en zonas rurales*. In Sedesol (ed): A diez años de intervención: Evaluación externa del programa Oportunidades, Tomo I. Sedesol, Mexico.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013), Primer Informe de Gobierno 2012-2013 EPN Anexo Estadístico.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2014), Programa Nacional de Desarrollo Urbano, april.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013b), Decreto por el se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc and A. Ouerghi (2008), *For Protection and Promotion – The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, World Bank, Washington, DC.
- Hernandez-Rodriguez C. and Montalvo-Corzo R.F. (2012), *Entrepreneurial Clusters in China and Mexico –implications for Competitiveness*, Journal of Globalization, Competitiveness and Governability, vol.6, n.1.
- Hoddinot, J., E. Skoufias (2003), *The impact of Progresa on food consumption*. FCND Working Paper no. 150, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- IADB (2013a), Desarrollo productivo, Innovacion and productividad in Mexico, August .
- IADB (2013b), Mexico. IDB Country Strategy 2013-2018 .
- INEGI (2013), Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2012.
- INEGI (2013b), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.
- ITESM (2010), *La Competitividad de los Estados Mexicanos, Escuela de Graduados en Administracion Publica y Politica Publica, Monterrey*.
- Joumard, I. (2005), *Getting the most out of public sector decentralisation in Mexico*, OECD Economics Department ECO/WKP (2005)23, No. 453, OECD Publishing.
- Krishnakumar J, Wendelspiess C., Juarez F. (2011), *The impact of Oportunidades on Inequality of Opportunity in rural and urban areas in Mexico*, WP available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1938284](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1938284)
- Levy, S. and E. Rodriguez (2004), *Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresa-Oportunidades Program*, Policy Dialogue Series, Inter-American Development Bank, Washington, DC .
- Loera-González, J. (2011), *Wellbeing Dimensions and Inter-Ethnic Determinants: the Case of the Raramuri People in Northern Mexico*, Ethnopolitics Papers No.14.
- Lopez-Medina F. (2010), *Cluster Policies in Two Emerging Economies: Mexico and China*, Korea Review of International Studies, vol.13, n.2.

- McKinsey Global Institute (2014), *A tale of two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*. Report March 2014. Mexico.
- Mendoza-Cota, J. E., Pérez-Cruz, J. A. (2007), Aglomeración, encadenamientos industriales y cambios en la localización manufacturera en México. *Economía, sociedad y territorio*, 6(23), 655-691.
- Molyneux M. (2007), *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State? Programme on Gender and Development*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Niño-Zarazúa, M. (2010) *Mexico's Progresas-Oportunidades and the emergence of social assistance in Latin America*, BWPI Working Paper 142, Manchester UK: Brooks World Poverty Institute.
- OECD (2003), OECD Territorial Reviews, Mexico.
- OECD (2007), SMEs in Mexico: Issues and Policies, OECD Publishing.
- OECD (2009), *OECD Reviews of Regional Innovation. 15 Mexican States*, OECD Publishing.
- OECD (2010), Regional Development Policies in OECD Countries, OECD Publishing.
- OECD (2011a), *Economic Survey Mexico*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Divided we stand. Why inequality remains very high*.
- OECD (2012a), Promoting growth in All Regions, OECD Publishing.
- OECD (2012b), OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012.
- OECD (2013a), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing.  
doi: 10.1787/reg\_glance-2013-en
- OECD (2013b), *Getting It Right. Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *Economic Survey Mexico*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *How's life?*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Mexico: Key Issues and Policies, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*. OECD Publishing.
- Parker, S.W., P. E. Todd and K. I. Wolpin (2006), *Within-Family Program Effect Estimators: The Impact of Oportunidades on Schooling in Mexico*. In Oportunidades External Evaluation: Oportunidades Documents and Papers.
- Parker S. W., E. Skoufias. (2000), *Final Report: The Impact of PROGRESA on Work, Leisure, and Time Allocation*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Rodríguez-Oreggia, E. (2007). *The informal sector in Mexico: Characteristics and dynamics*. Social Perspectives, 9(1), 89-156.
- Rodríguez-Oreggia E., Freije S. (2012), *Long-term Impact of a Cash-Transfer Program on Labor Outcomes of the Rural Youth in Mexico*, CID WP n. 23.
- Rodrik, D. (2008). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Sánchez-Reaza, J., and Rodríguez-Pose, A. (2002). The impact of trade liberalization on regional disparities in Mexico. *Growth and change*, 33(1), 72-90.
- Scott (2013), *Redistributive impact and efficiency of Mexico's fiscal system*, Working Paper n. 8, Tulane University, Commitment to Equity.
- SEDATU (2014a), Política Nacional de desarrollo regional 2013-2018, Mexico City.
- SEDATU (2014b), Estrategia Nacional para el Desarrollo del Norte, Mexico City.
- SEDATU (2014c), Estrategia Nacional para el Desarrollo del Centro, Mexico City.
- SEDATU (2014d), Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste. 2013-2018. Documento base,

Mexico City.

- SEDATU (2014e), Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.
- SEDATU – Comisión Nacional de Vivienda (2013), Política Nacional Urbana y de Vivienda.
- SHCP-BID (2010a), Evaluación del fondo metropolitano 2006-2009.
- SHCP-BID (2010b), Evaluación del fondo regional 2007-2009.
- Skoufias, E. (2003), *Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Skoufias, E. (2005), *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Research Report 139. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Skoufias E., di Maro V. (2006), *Conditional Cash Transfers, Work Incentives, and Poverty*. Policy Research Working Paper 3973. Washington, DC: World Bank.
- SEDESOL (2012), Oportunidades, 15 years of results, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)
- SEDESOL (2012b), Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 - 2012, <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx>
- SEDESOL (2013), Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre, Documento de Trabajo, September 10.
- SEDESOL (2014), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social: Reforma a la Ley de Coordinación fiscal, July 2.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., and Fitoussi, J. P. (2010), *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up*. The New Press.
- UNCTAD (2013), World Investment Report 2013. United Nations Publication.
- PNUD (2010), Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México: El Reto de la Desigualdad de Oportunidades, México.
- PNUD (2011), Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados, Mexico.
- Ulrichs M., Roelen K. (2012), *Equal Opportunities for All? A critical Analysis of Mexico's Oportunidades*, CPS WP007.
- Van de Gaer D., Vandenbossche J, Figueroa J.L. (2013), *Children's health opportunities and project evaluation: Mexico's Oportunidades Program*, Policy Research WP 6345, The World Bank.
- World Bank (2012), Evaluación social y plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena.



Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

