

FOTO Comisión Nacional del Agua

Asignación de recursos financieros a las regiones de México

José Regalado López;¹ José María Díaz-Puente;²
Benito Ramírez Valverde;³ Benjamín Figueroa Sandoval⁴

Introducción

De acuerdo con el estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2005, entre la población de México se observan desigualdades en los ingresos familiares que repercuten en dificultades para solventar el valor de la canasta básica y para efectuar gastos en áreas de salud, educación, vestido, vivienda y transporte. Las carencias en estos rubros dan lugar a diferentes grados de pobreza, cuya clasificación es establecida por el Consejo como: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. Aun cuando estos niveles de pobreza afectan tanto a la población rural como a la urbana, es en la primera donde se agudiza más. En términos absolutos, en el año 2005, en el medio rural existían 12,454,723 personas ubicadas en el primer nivel de pobreza, por lo que es en el medio rural donde la pobreza se manifiesta con mayor extensión e intensidad.

¹ Investigador del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Correo electrónico: jregalopez@hotmail.com

² Investigador del Departamento de Proyectos y Planificación Rural Local, Universidad Politécnica de Madrid. Correo electrónico: jmediaz26@hotmail.com

³ Profesor Investigador del Campus Puebla Colegio de Postgraduados. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx

⁴ Profesor Investigador Titular del Colegio de Postgraduados Campus Montecillo-San Luis Potosí. Correo electrónico: benjamin@colpos.mx

En el contexto de la problemática económica y social que impera en México, el Gobierno mexicano ha canalizado recursos públicos a través de diversos instrumentos financieros. Destacan entre éstos, aquellos que conforman el Ramo 33, denominado Aportaciones Federales a Estados y Municipios. Para conocer el comportamiento de la distribución de los recursos canalizados por el Gobierno mexicano entre la población pobre del país, el presente estudio utiliza una propuesta de regionalización que divide al país en tres grandes regiones, caracterizadas por su orientación económica. La regionalización sirve para conocer la situación que guardan los aspectos sociales y económicos en estas regiones, el comportamiento de la asignación de los recursos y su impacto en los ingresos *per cápita* de la población.

1. Antecedentes

Considerando la problemática social y económica que prevalece en un sector importante de la población, sobre todo en aquellos que presentan mayores índices de marginación, el Gobierno mexicano ha canalizado recursos públicos a través de diversos instrumentos financieros. El proceso de asignación de recursos fiscales a los municipios se inició en México hace aproximadamente 15 años, en el contexto de la descentralización fiscal, que trata de transferir fondos públicos a la población pobre del país. En este proceso de descentralización se crea el Ramo 33 denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, principal instrumento del Gobierno Federal para canalizar recursos financieros destinados al desarrollo social en estados y municipios que presentan desequilibrios. El conjunto de fondos específicos que integra el Ramo 33 son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo

de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUN); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Seguridad Pública (FASP).

Con estos instrumentos financieros los estados y los municipios del país tendrían mayores capacidades de mantener y mejorar la provisión de bienes y servicios hacia la población, variables independientes del desarrollo regional y local (Sour, 2004; Barceinas y Monroy, 2002; Cabrero, 2004). Cinco de estos fondos canalizan recursos financieros en el ámbito estatal y dos lo hacen directamente hacia los municipios. De los cinco fondos que tienen como área de influencia al estado, dos (FAEB y FASSA) canalizan sus recursos en los rubros de educación y de salud. En el ámbito municipal, el FAIS asigna sus recursos para el desarrollo de infraestructura social.

El FAIS ocupa el tercer lugar en orden de importancia de los fondos que integra el Ramo 33 y que a diferencia de los dos anteriores tiene dos ámbitos de aplicación: el estatal y el municipal. La distribución de los recursos financieros en el ámbito estatal presenta una relación directa con los índices de marginación y se canaliza para cubrir los rezagos en: agua potable, drenaje y alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural, infraestructura básica de salud, educación, mejoría en la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El FAIS constituye uno de los instrumentos financieros que asigna recursos para dotar de infraestructura básica a la población que presenta los más altos niveles de

marginación en el país. Sin embargo, se desconoce el comportamiento de esta asignación en las regiones de México. Documentar este proceso de asignación es el objetivo del presente artículo.

2. Metodología

La revisión de bases de datos oficiales constituye la principal herramienta metodológica empleada para conocer el comportamiento de la asignación de los recursos financieros a las regiones de México. Este proceso de revisión documental, permitió la conformación de una base de datos de 2,443 municipios a nivel nacional. El conjunto de variables consideradas en la base de datos municipal se dividió en tres grupos.

En el primero se agruparon los municipios de acuerdo con la orientación económica que predomina en cada ayuntamiento. Este primer grupo consideró la distribución de la población económicamente activa en las actividades primarias, secundarias y terciarias. Un segundo grupo de variables se conformó por las de tipo social y de carácter económico, destaca entre éstas:

1. La población total.
2. La distribución de la población en localidades con menos de cinco mil habitantes..
3. Variables que caracterizan a las viviendas de los municipios en términos de la disponibilidad de servicios.
4. Variables relacionadas con la educación.
5. La población económicamente activa.
6. Los ingresos.

Finalmente el tercer grupo se formó por los montos totales asignados para cada uno de los municipios del país durante el periodo 1998-2004.

3. Propuesta de regionalización

El presente estudio define una regionalización a partir de la orientación económica y utiliza como referencia la topología que establece Morales y Figueroa (2004) para dividir el país en microrregiones. El estudio que realizan los autores aporta los seis grupos de actividades más frecuentes en los mercados laborales territoriales y los niveles del Producto interno Bruto (PIB) *per cápita* que se generan en cada uno de ellos (ver Cuadro 1).

Considerando los niveles del PIB *per cápita* que se genera en cada uno de los grupos territoriales, se distinguen tres grandes regiones: una primera región estaría constituida por aquellas microrregiones cuyo PIB *per cápita* anual se encuentra entre 1,692.30 y 2,742.40 dólares (USD). Este grupo quedaría conformado por las microrregiones cuya orientación económica está dirigida principalmente hacia las actividades muy agrícolas, agricultura y servicios. De acuerdo con la categoría que establece Cazorla *et al.* (2005), para determinar regiones objetivo, este grupo se ubicaría en la categoría de región de menor desarrollo económico. Una segunda región estaría conformada por las microrregiones cuyo PIB *per cápita* anual oscila entre 4,185.00 y 4,353.90 dólares y

que corresponde a las regiones servicios y agricultura e intermedios. Éstas se ubicarían en la categoría de regiones con desarrollo intermedio. Finalmente, la tercera región, se integra por las microrregiones cuyo PIB *per cápita* se encuentra entre 8,958.00 y 9415.80 dólares y corresponde a la región de servicios e industrias y servicios siendo considerados como los de mayor desarrollo. Con esta propuesta de regionalización pueden diferenciarse claramente tres regiones como se observa en la Figura 1: una región, que si bien se presenta en todo el territorio nacional, es en la parte norte del país donde se concentra mayormente y en donde también prevalecen las mejores condiciones de bienestar general de la población que en ella vive. En la otra región prevalecen los servicios como actividad central. Finalmente, se observa una región que se ubica en la parte sur y sureste del país. Esta región, presenta los niveles más bajos del PIB *per cápita*, cuya orientación económica está dirigida principalmente hacia las actividades muy agrícolas y las de agricultura y servicios. Resulta interesante observar que esta región se ubica en estados y municipios en donde las actividades primarias, secundarias y terciarias, presentan dificultades para su desarrollo. Principalmente debido a las restricciones del medio físico.

Cuadro 1. Orientación económica de las microrregiones y la generación del PIB (dólares)

Grupo	Número de microrregiones	PIB per cápita
Agricultura y servicios	59	2,742.4
Intermedio	34	4,185.0
Servicios y agricultura	76	4,353.9
Servicios e industria	49	8,958.0
Servicios	45	9,415.8
Muy agrícola	10	1,692.3
Nacional	273	7,495.5

FUENTE: Morales y Figueroa, *Una visión territorial con fines de plantación rural*, Senado de la República. LIX Legislatura, México, 2004.

Figura 1. Regionalización por orientación económica



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Morales y Figueroa, 2004.

Esta propuesta de regionalización se confronta con la agrupación municipal que propone el Gobierno Federal para fundamentar la implementación de programas relacionados con la superación de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) en los municipios en situación de pobreza alimentaria.

Características sociales y económicas de las regiones

En este apartado se presentan algunas características generales en los aspectos sociales y económicos de las regiones.

Población total

En el año 2000, México contaba con una población total de poco más de 90 millones de habitantes. La distribución de esta población entre las regiones, considerando el tipo de orientación económica, indica que en la medida en que las actividades de servicios e industrias predominan en las regiones, mayor es la concentración de la población (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución de la población nacional y regional

Región	Población total	Número de municipios	Porcentaje sobre la población total
Nacional	90,224,062	2,443	100%
Muy agrícola y agrícola	11,555,544	658	12.80%
Servicios y agrícola e intermedio	20,371,410	867	22.57%
Servicios e industrias y servicios	58,297,108	918	64.61%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la CONAPO, 2000.



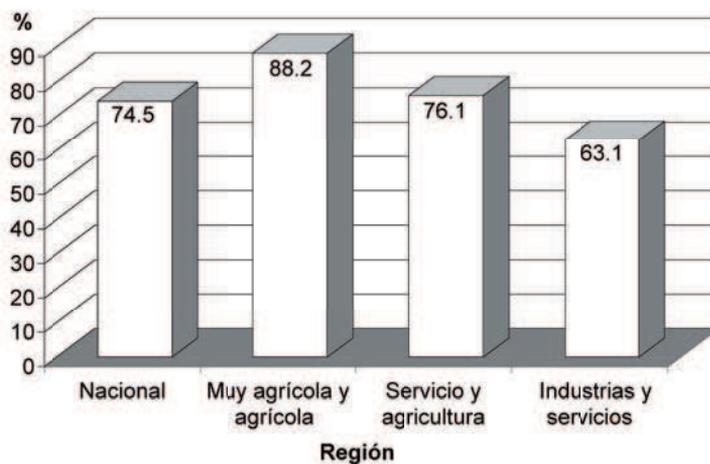
FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Dos aspectos explican principalmente el comportamiento de la distribución de la población en estas regiones. El primero está relacionado con el impacto que el proyecto neoliberal ha tenido en las áreas rurales, lo que ha provocado el retiro de las instituciones gubernamentales del campo mexicano. Esta iniciativa afectó a las regiones agrícolas encargadas de producir los alimentos básicos para la población en general, al grado de que, a principios del año 2007, se inicia el desabasto de maíz en México. El segundo aspecto se ubica en el contexto de la generación y aplicación de iniciativas que contribuyeron a descongestionar la zona metropolitana y las ciudades de Monterrey y Guadalajara. Destaca entre estas iniciativas, el Programa de las 100 Ciudades Medias, estrategia diseñada y operada en el contexto del desarrollo urbano-regional en México. La tesis central que planteó el Gobierno Federal con la creación de esta iniciativa partía de que, asignando recursos financieros a un poco más de cien ciudades medias para su equipamiento, representaría una alternativa para la emigración de la población rural hacia estas localidades.

Distribución de la población en localidades con menos de cinco mil habitantes

En el país, poco más del 74 por ciento de municipios cuentan con poblaciones con menos de cinco mil habitantes. Cuando se analiza este comportamiento por regiones, se observa que en las regiones con orientación económica muy agrícola y agrícola, es mayor el porcentaje de localidades con estas características. Tendencia que disminuye cuando la orientación económica se orienta hacia las actividades de servicios e industrias.

Figura 2. Porcentaje de la población que vive en localidades de menos de cinco mil habitantes

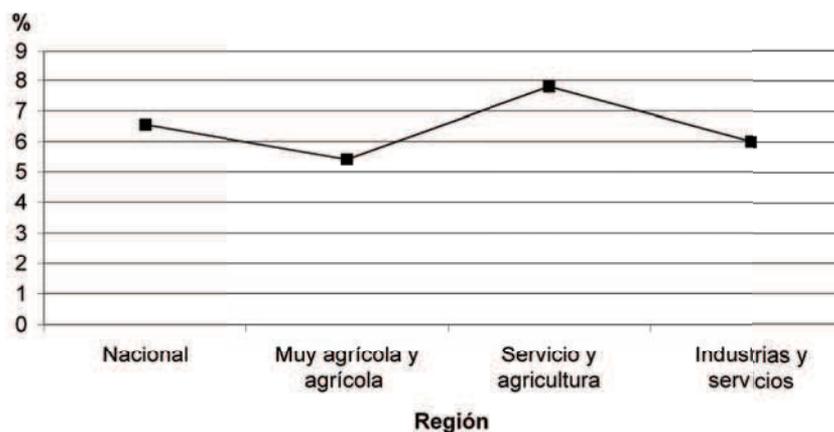


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la CONAPO, 2000.

Luis Unikel (en: Rionda, 2006) clasifica a las localidades bajo los rubros de rural, mixta rural, mixta urbana y urbana, donde las rurales son aquellas localidades con menos de 5,000 habitantes. Si se considera que los municipios rurales son los que presentan los mayores desequilibrios económicos y sociales, la información que aporta el estudio indica que en todas las regiones se observan rezagos económicos. Sin embargo, éstos se concentran más en la región agrícola.

Una menor concentración de las localidades de menos de 5,000 habitantes en la región de servicios e industrias se explica por Garza (2000) de la siguiente manera: El sector urbano cada vez presenta mayor hegemonía en los aspectos económicos y demográficos, tendencia que seguirá en la medida en que el país, se incorpore a la revolución de los servicios, fortaleciendo una tendencia hacia un sistema de ciudades con un patrón concentrador en unas pocas metrópolis. Esta situación repercute entre la población de las regiones en busca de mejores posibilidades de empleo. Durante el año 2000 en el ámbito nacional se registró un porcentaje promedio de 6.5% de hogares que recibieron remesas provenientes de los Estados Unidos y de acuerdo con la regionalización propuesta, en aquella en donde las actividades de servicio son las predominantes, los hogares reciben más remesas que en las otras.

Figura 3. Hogares que reciben remesas en los ámbitos nacional y regional (%)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2000.

De acuerdo con Morales (2006), Oaxaca y Chiapas, dos de los estados que presentan un mayor número de microrregiones con orientación económica muy agrícola y agrícola, registraron un total de 37,825 hogares receptores de remesas. En conjunto, estos hogares recibieron un monto de 428,874.200 pesos.

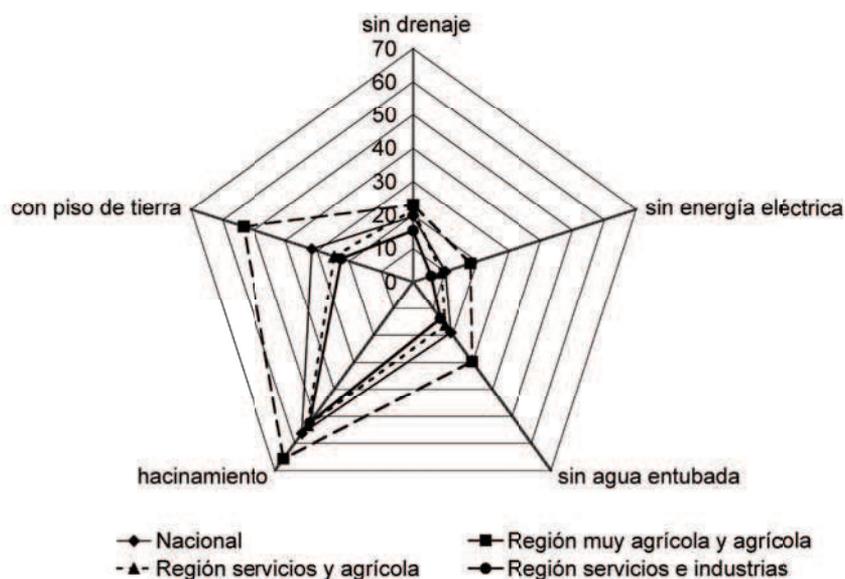


FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Características de la vivienda

Los indicadores que permiten observar la presencia de carencia de servicios básicos en la vivienda que habita la población de las regiones, están relacionados con: drenaje, energía eléctrica y ausencia de agua entubada entre otros. En la Figura 4 se observa el comportamiento en porcentaje de estos indicadores, tanto en el ámbito nacional como en las regiones.

Figura 4. Características de la vivienda en que habita la población regional



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de CONAPO, 2000.

De acuerdo con esta información, se observa la presencia de rezagos en el suministro de los servicios en todas las regiones. Sin embargo, es en la región muy agrícola y agrícola, en donde estas carencias se agudizan más.

Educación

Durante el año 2000, en México se observó la presencia de una población analfabeta del 18.52 por ciento. Para el año 2005, este porcentaje disminuyó en solamente dos por ciento. Durante el primer año, la región con orientación en actividades muy agrícola y agrícola se ubicaba por debajo de la cifra nacional —con el 27%—, mientras que en la región con una tendencia en actividades de servicios e industrias, el porcentaje era del 12 por ciento. Otro indicador de interés relacionado con el rubro educativo, es el porcentaje de la población sin educación primaria completa. Durante el año 2000 en el ámbito nacional, el 46% de la población de más de 15 años no había concluido su instrucción primaria. Y para el año 2005 este porcentaje representó el 39 por ciento.

PEA en las actividades primarias, secundarias y terciarias

De acuerdo con los datos de INEGI (2000) en México existen aproximadamente 30,511,997 millones de habitantes distribuidos en las tres actividades principales (primarias, secundarias y terciarias). La distribución de la población económicamente activa en las regiones por el tipo de actividades en términos de la población total como en porcentajes, se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3. PEA total y su distribución en el ámbito nacional y regional

Región	Total de PEA en actividades primarias	Porcentaje de la PEA en actividades primarias	Total de PEA en actividades secundarias	Porcentaje de la PEA en actividades secundarias	Total de PEA en actividades terciarias	Porcentaje de la PEA en actividades terciarias
Nacional	5,489,411.58	17.99	9,015,080.04	29.54	16,007,505.90	52.46
Muy agrícola y agrícola	3,518,712.82	64.10	1,280,141.36	14.20	3,473,628.78	21.70
Región de agricultura y servicios	2,343,978.74	42.70	2,253,770.01	25.00	5,186,431.91	32.40
Servicios e industrias	1,822,484.64	33.20	2,605,358.13	28.90	6,018,822.21	37.60

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2000.

Este cuadro indica que México cuenta con una población económicamente activa concentrada en las actividades terciarias. Esta población representa un poco más del cincuenta por ciento de la población económicamente activa total. Mientras que en las actividades primarias apenas representa el diecisiete por ciento.

Ingreso promedio *per cápita* anual

Los datos que presenta el PNUD (2004) para cada uno de los municipios del país sobre la variable ingreso promedio *per cápita* anual ajustado en pesos, permite establecer una comparación entre los niveles de ingresos tanto para el ámbito nacional como para cada una de las regiones. Cuando se analiza la información en el ámbito nacional se documenta un ingreso promedio de \$27,835.00. Cuando el promedio de ingresos se distribuye entre las regiones, la tendencia indica que en el caso de las de orientación agrícola y muy agrícola, su población recibe un ingreso promedio inferior al que reciben las regiones de servicios e industrias, incluso, estas dos regiones están por encima de la media nacional, tendencia que se aprecia en la Figura 5.

Figura 5. Ingresos promedio ajustados en pesos en el ámbito nacional y regional, 2004

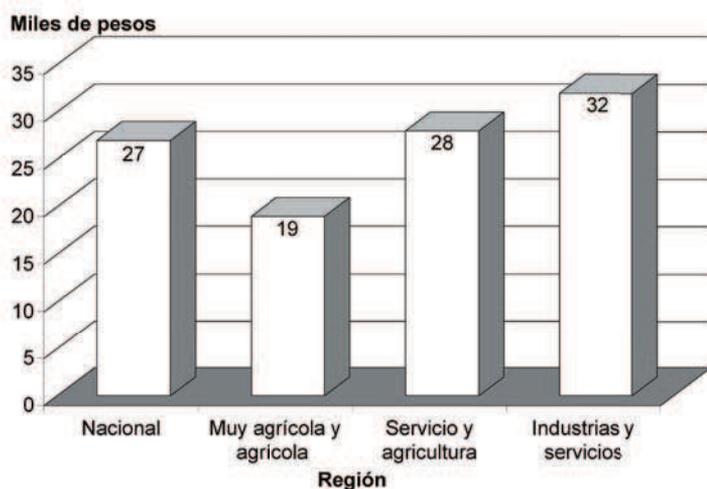


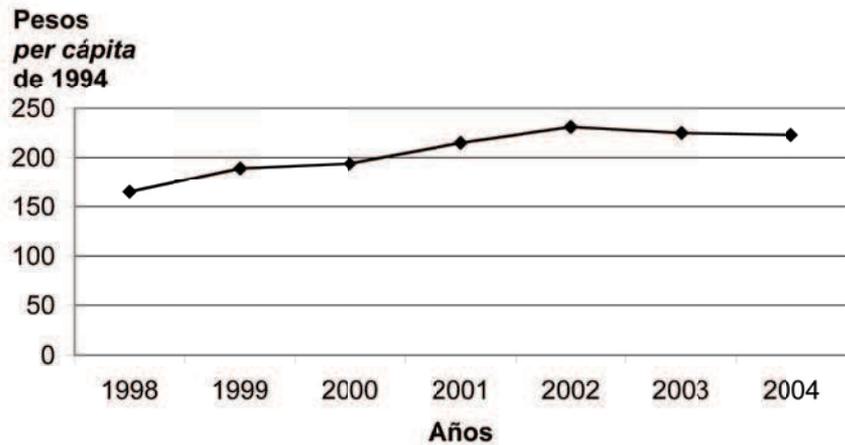
FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de PNUD, 2004.

5. Asignación de los recursos financieros

Para conocer el comportamiento de esta asignación, se utilizan los montos que el FAIS asigna a las zonas marginadas. Se analiza el período de 1998-2004 deflactada a precios de 1994. Esta información se encuentra disponible a precios corrientes en una base de datos del Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) para cada uno de los municipios del país. El análisis de la información consistió en calcular los montos *per cápita* que este fondo asignó a los habitantes en el ámbito nacional y regional. Este comportamiento se aprecia en la Figura 6.

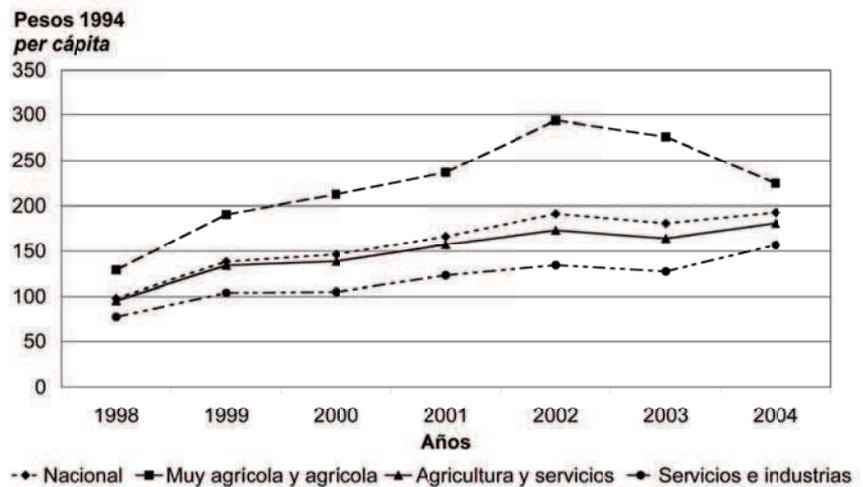
Figura 6. Asignación per cápita nacional del FAIS de acuerdo con el estudio



FUENTE: Elaboración propia con datos del INAFED, 2007.

Como se observa en la Figura 6, la asignación de recursos financieros muestra una tendencia hacia el incremento, cuyo monto máximo se registró en el año 2002. Sin embargo, en los últimos años presenta una ligera disminución. Ahora bien, el Banco Mundial analiza el proceso de descentralización de los servicios hacia la población pobre de México y considera el mismo fondo y el periodo analizado por el presente estudio. El comportamiento en la distribución de los recursos financieros en el ámbito nacional con el que documenta este organismo internacional son similares.

Cuando el análisis se realiza por regiones, el comportamiento se modifica. Los datos que se observan en la Figura 7, indican una mayor asignación de recursos *per cápita* hacia las regiones cuya economía se centra fundamentalmente en las actividades muy agrícolas y agrícolas. Y en la medida en que las actividades se orientan más hacia los servicios y las industrias, los montos *per cápita*, tienden a ser menores.

Figura 7. Asignación regional *per cápita*

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INAFED, 2007.

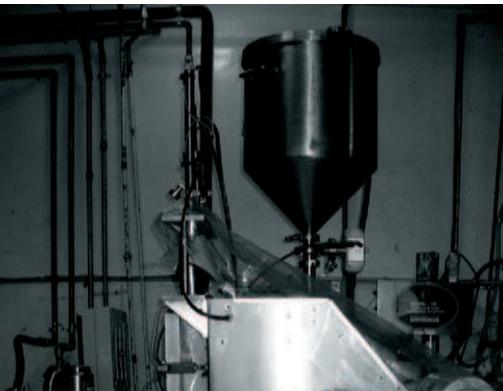


FOTO María Guadalupe Valdez López

Ahora bien, conviene plantear si esta inversión impacta en los ingresos de la población. Asuad *et al.* (2007) lo aborda de la siguiente manera: una asociación positiva entre ingreso *per cápita* y transferencias de recursos fiscales mostraría el efecto e importancia de la política regional, orientada socialmente para disminuir las disparidades del ingreso entre entidades federativas y regiones del país. En caso contrario, se mostraría la insuficiencia de esa política para incidir significativamente en las desigualdades regionales. Esto permite evidenciar su incapacidad para incidir en el ingreso *per cápita* de las entidades federativas. En esta misma línea, la validación de la política regional y del gasto público en el ingreso *per cápita*, la realizó mediante la especificación teórica y econométrica de un modelo de crecimiento del ingreso *per cápita* por entidad federativa. A manera de conclusiones, el autor establece que: la orientación de la política regional a través de las transferencias de recursos fiscales es ineficiente e inadecuada para reducir las disparidades regionales, así como para fortalecer a los gobiernos municipales. La inversión que se canaliza por los instrumentos financieros no muestra evidencia empírica de contribuir, a través de la infraestructura, en el crecimiento del ingreso *per cápita* de las entidades federativas, lo que manifiesta su ineficiencia e incapacidad.

6. Conclusiones generales

La propuesta de regionalización por orientación económica sirve como referencia para llevar a cabo actividades de planificación para el desarrollo rural regional. Se concluye, a partir de la revisión de las variables sociales y económicas, que en las regiones muy agrícolas y agrícolas se presentan los mayores desequilibrios socioeconó-

micos. Sobre esta problemática, el Gobierno mexicano generó diversos instrumentos financieros para asignar recursos para el desarrollo de infraestructura social básica entre otras áreas. Sin embargo, evidencias empíricas encontradas en estudios regionales, documentan que no encuentran una relación entre las transferencias de recursos públicos hacia los estados y municipios y los ingresos *per cápita* que obtiene la población. Ante esta situación, es necesario plantear una nueva estrategia de transferencia de recursos públicos, incorporando principios y elementos que han sido factores de éxito en otros ámbitos.

7. Bibliografía

Asuad, Normand, Quintana Romero, L., Ramírez Hernández, R. (2007), *Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020*, Calva, José Luis (Coordinador), UNAM/Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Barceinas J. César M., Monroy Luna, R. (2002), *Origen y Funcionamiento del Ramo 33*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México.

Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, México. Vol. 2 (Informe núm. 35692).

Cabrero Mendoza, E. (2004), *Los Municipios y sus Haciendas Locales. Un Escenario de carencias y de oportunidades*, pp. 2-20.

Cazorla Montero, A., De los Ríos Carmenado, I., Yagüe Blanco, J. L. (2005), *Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay*, Ediciones AECL, *Cooperación para el Desarrollo*, pp. 121.

Consejo Nacional de Población (2000), *Metodología del índice de marginación*, Secretaría de Gobernación.

Garza, Gustavo (2000), *Tendencias*

de las desigualdades urbanas y regionales en México 1970-1996, en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, septiembre-diciembre número 045, México, El Colegio de México, A. C., pp. 489-532,

Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social CONEVAL (2005), *Medición de pobreza*, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza

Instituto Nacional de Geografía Informática y Estadística (INEGI) (2000), *XII censo de población y vivienda*.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2007), *Aportaciones para municipios publicadas en los diarios oficiales de las entidades federativas 1998-2007*, Base de datos disponible en la página: http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_sih08

Morales Flores, F., Figueroa Sandoval, B. (2004), *Una visión territorial con fines de plantación rural*, Senado de la República. LIX Legislatura.

Morales Hernández, R. (2006), *Las remesas internacionales ¿Factor de sobrevivencia o de desarrollo de la región pacífico sur de México?*, Colegio de México.

Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2004), *Indicadores municipales de desarrollo humano en México*, Oficinas PNUD en México.

Rionda Ramírez, J. I. (2006), *Teorías de la región*, Edición electrónica, texto completo en: www.eumed.net/libros/2006/jirr-reg/

Sour, Laura. (2004), *El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?*, en gestión y política pública, Volumen XIII. Número 3 pp. 733-751.