



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

ESTRATEGIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO REGIONAL DE LOS GOBIERNOS
ESTATALES EN MÉXICO. LOS CASOS DE HIDALGO Y
JALISCO

Tesis presentada por

Alberto Pacheco Pedraza

para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México 2008

DEDICATORIAS

A mi madre porque se lo que representó para ella mi partida. A mi padre, porque no siempre te lo digo pero te quiero mucho.

A Carla y Ana Laura, siempre las llevo en mi corazón. A Andrea, que su formación sea su camino en la vida, que la amistad, la humildad y la honestidad la mantengan con los pies en la tierra y para que aprenda a decidir lo que mejor para ella.

A toda mi familia, abuelas, tíos, primos, a todos. A mis tíos que me recibieron en la que era una ciudad desconocida para mí.

A todas las personas con quienes conviví en estos dos años y de quienes me quedo con algo especial. A Christian, que es un excelente profesionista y un buen amigo. A Luis Enrique, quien siempre sabe escucharte cuando lo necesitas. A mi amiga Ana, con quien compartí la maravillosa experiencia de trabajar con una profesora exigente y excelente como la Dra. Laura Flamand, y con quien compartí momentos extra-académicos divertidísimos y al Christian MAIA también.

También la dedico esta tesis a Anel. Tú eres una pieza fundamental en esta etapa, como bien sabes, eres la persona más involucrada en mi vida... Te quiero mucho.

A FAA, por los buenos recuerdos.

A todos los que no nombre –que son muchos- y que me han dan dado su amistad y su apoyo, de verdad los aprecio.

A Tijuana makes me happy!!

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mi sincero agradecimiento ya que sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de mis estudios de maestría en una institución tan digna como en la que pase estos dos años.

Al Colegio de la Frontera Norte por acogerme en sus instalaciones y darme la oportunidad de estudiar y comprender los fenómenos sociales, económicos y políticos nacionales desde donde comienza nuestra patria.

A la Doctora Laura Flamand Gómez, usted me ha mostrado día con día el significado de palabras como excelencia, disciplina, dedicación, lealtad, compromiso, responsabilidad y amistad.

A la Doctora Sarah Martínez Pellegrini, porque en usted encontré una excelente profesora y un rostro amable, siempre he sabido que puedo contar con usted.

Al Maestro Federico Estévez Estévez, por su compromiso académico, sus comentarios asertivos y sus valiosas sugerencias que enriquecieron este trabajo.

A las Doctoras Rosío Barajas y Araceli Almaraz por acompañarnos en este arduo proceso.

A todos mis profesores por el conocimiento transmitido.

A mis todos mis compañeros, todos ustedes son un gran ejemplo de tenacidad.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	1
Capítulo I.- Desarrollo regional, democracia e instituciones. Premisas teóricas.....	13
1.1.- El debate democracia y desarrollo.....	15
1.2.- Teorías del desarrollo regional.....	27
1.3.- Planeación y coordinación intergubernamental en la gestión del desarrollo regional.....	34
1.4.- Conclusión.....	43
Capítulo II.- Panorama del desarrollo en los estados de Hidalgo y Jalisco. Premisas contextuales.....	49
2.1.- Caracterización de los estados de Hidalgo y Jalisco: indicadores socioeconómicos y vocaciones económicas.....	50
2.2.- Comparación de la situación socioeconómica a nivel municipal (análisis de promedios municipales del Índice de Desarrollo Municipal Básico.....	56
2.3.- Panorama político-electoral de los estados de Hidalgo y Jalisco.....	61
2.4.- Caracterización de las estrategias de promoción del desarrollo regional en Hidalgo y Jalisco: planeación regional y coordinación Intergubernamental.....	67
2.5.- Conclusión.....	92
Capítulo III.- Promoción del desarrollo regional en los estados de Hidalgo y Jalisco por medio de la inversión en infraestructura social.....	95
3.1.- Financiamiento de la inversión pública en infraestructura en Hidalgo y Jalisco.....	100
3.2.- Análisis del financiamiento de la inversión en infraestructura física Hidalgo y Jalisco.....	104
3.3.- Conclusión.....	130

Capítulo IV.- Explicación del comportamiento de las inversiones en infraestructura social en los estados de Hidalgo y Jalisco.....	133
4.1.- Geografía, inversión en infraestructura y promoción del desarrollo regional.....	135
4.2.- Aspectos político-electorales e inversión en infraestructura social de los gobiernos estatales.....	148
4.3.- Complementariedad de fondos estatales y federales en la promoción del desarrollo regional.....	155
4.4.- Conclusión.....	157
Conclusiones generales.....	161
Bibliografía.....	175

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1.- Tipos de gobernanza multi-nivel.....	39
Cuadro 2.1.- Indicadores sociales de los estados de Hidalgo y Jalisco.....	51
Cuadro 2.2.- PIB per cápita.....	53
Cuadro 2.3.- Índice de Desarrollo Municipal Básico (promedios estatales).....	57
Cuadro 2.4.- Ingresos propios totales de los municipios de Hidalgo y Jalisco (2000-2005).....	60
Cuadro 2.5.- Elecciones para gobernador en el estado de Hidalgo (1999-2005).....	62
Cuadro 2.6.- Elecciones para presidentes municipales en el estado de Hidalgo (1999-2005).....	63
Cuadro 2.7.- Elecciones para gobernador en el estado de Jalisco (1995-2006).....	64
Cuadro 2.8.- Elecciones para presidente municipal en el estado de Jalisco (1995-2006).....	65
Cuadro 2.9.- Regionalización vigente en el estado de Hidalgo.....	72
Cuadro 2.10.- Regionalización vigente en el estado de Jalisco.....	78
Cuadro 2.11.- Distribución de recursos del Fondereg (2002-2006).....	86
Cuadro 2.12.- Porcentaje de aportación estatal y municipal al Fondereg.....	87

Cuadro 2.13.- Porcentaje de inversión pública estatal en la ZMG vs resto del estado.....	91
Cuadro 3.1.- Porcentaje de ingresos propios de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco (1998-2005).....	100
Cuadro 3.2.- Porcentaje de recursos destinados a obras públicas y acciones sociales respecto al total de egresos de los estados (1999-2005).....	103
Cuadro 3.3.- Monto y número de obras por sector en el estado de Hidalgo.....	106
Cuadro 3.4.- Hidalgo: Índice de Desarrollo Humano (2000) e inversión en infraestructura social.....	113
Cuadro 3.5.- Hidalgo: inversión en infraestructura (agua potable y alcantarillado).....	114
Cuadro 3.6.- Hidalgo: inversión en comunicaciones.....	116
Cuadro 3.7.- Hidalgo: inversión en rehabilitación de carreteras.....	117
Cuadro 3.8.- Jalisco: Índice de Desarrollo Humano (2000) e inversión en infraestructura social.....	124
Cuadro 3.9.- Jalisco: Índice de Desarrollo Humano (2000) e inversión en infraestructura social (ajustado).....	125
Cuadro 3.10.- Jalisco: inversión en agua potable y alcantarillado.....	127
Cuadro 3.10.- Jalisco: inversión en construcción de caminos y carreteras.....	128
Cuadro 3.12.- Jalisco: inversión en mantenimiento de caminos y carreteras.....	129
Cuadro 4.1.- Jalisco: los diez municipios con mayor con mayor inversión en infraestructura social per cápita.....	147
Cuadro 4.2.- Hidalgo: correlaciones electorales e inversión en infraestructura en los municipios.....	151
Cuadro 4.3.- Inversión en infraestructura social y elecciones para presidente municipal en el estado de Hidalgo (2005).....	152
Cuadro 4.4.- Jalisco: correlaciones electorales e inversión en infraestructura en los municipios.....	154
Cuadro 4.5.- Inversión en infraestructura social y elecciones para presidente municipal en municipios de Jalisco (2006).....	154

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 2.1.- Montos anuales y municipios beneficiados por el Fondereg (2002-2007).....	86
Gráfica 3.1.- Promedio de gasto en obras públicas y acciones sociales de los gobiernos Estatales (1998-2005).....	103
Gráfica 3.2.- Hidalgo: correlación IDH (2000) e inversión en infraestructura física (2005-2006).....	108
Gráfica 3.3.- Hidalgo: correlación IDH (2000) e inversión en infraestructura física per cápita (2005-2006).....	110
Gráfica 3.4.- Jalisco: correlación IDH (2000) e inversión en infraestructura física (2007).....	123
Gráfica 3.5.- Jalisco: correlación IDH (2000) e inversión en infraestructura física per cápita (2007).....	127
Gráfica 4.1.- Inversión en infraestructura y participación electoral.....	152

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 4.1.- Hidalgo: población total por municipio (2005).....	138
Mapa 4.2.- Hidalgo: inversión en infraestructura total (2005-2006).....	139
Mapa 4.3.- Hidalgo: inversión en infraestructura per cápita (2005-2006).....	140
Mapa 4.4.- Hidalgo: población en localidades con menos de 5,000 habitantes.....	141
Mapa 4.5.- Jalisco: población total por municipios (2005).....	144
Mapa 4.6.- Jalisco: inversión en infraestructura total (2007).....	145
Mapa 4.7.- Jalisco: inversión en infraestructura per cápita (2007).....	145
Mapa 4.8.- Jalisco: porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes.....	146

RESUMEN

En la última década, los gobiernos estatales mexicanos se han convertido en actores muy activos en la promoción del desarrollo regional en sus territorios. Las grandes brechas entre los niveles de desarrollo de municipios y regiones, el aumento de la competitividad electoral y los procesos de descentralización administrativa hacia las entidades federativas influyen para que los gobiernos estatales promuevan políticas de desarrollo regional. Los estudios académicos, empero, han prestado escasa atención a explorar estas políticas estatales. Esta investigación analiza, mediante una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, las razones detrás de los esfuerzos más recientes de promoción gubernamental del desarrollo en los estados de Hidalgo y Jalisco, así como sus características. Para contribuir a reducir las desigualdades socioeconómicas y los desequilibrios territoriales, los gobiernos de ambos estados han avanzado tres estrategias centrales: a) planeación regional (definición de objetivos y estrategias, y distribución de recursos con propósitos específicos), b) creación de mecanismos de coordinación intergubernamental donde participen los diferentes órdenes de gobierno alrededor de un proyecto de desarrollo compartido y movilicen recursos que aseguren el éxito del proyecto, y c) inversión en obras de infraestructura social, la acción más directa para equilibrar el desarrollo dentro de cada entidad. Nuestros hallazgos centrales son que Jalisco ha logrado una política de promoción del desarrollo regional más institucionalizada y visible respecto a Hidalgo, aunque ninguno de estos gobiernos parece emplear indicadores de desarrollo o de necesidad para la asignación de inversiones en infraestructura social.

ABSTRACT

In the last decade, Mexican state governments have become extremely active actors in the promotion of regional development in their territories. The enormous imbalance in the levels of development of municipalities and regions, the increase in electoral competitiveness and the ongoing process of administrative decentralization seem to have motivated state governments to promote regional development. Scholars, however, have paid scant attention to the exploring of these state policies. This investigation analyses, using a combination of qualitative and quantitative methods, the reasons behind the most recent efforts for the promotion of development by the governments of Hidalgo and Jalisco, as well as the characteristics of those efforts. In order to reduce socio-economic inequalities and imbalances present in their territories, the governments of these states have implemented three crucial strategies: a) regional planning (defining objectives and strategies, distributing resources with specific purposes), b) crafting mechanisms for intergovernmental coordination, so that the different levels of government participate in a shared project of development mobilizing resources with a view to assuring success, c) investing in the construction of social infrastructure which is the most direct action to balance development among the regions. Our central finding is that Jalisco has achieved a more institutionalized and visible policy of regional development than Hidalgo, even though neither government seems to use indicators of development or of need for the allocation of social infrastructure projects.

INTRODUCCIÓN

Las desigualdades socioeconómicas y las inequidades territoriales son dos problemas de suma gravedad para todo proceso de desarrollo porque además de limitar las oportunidades de las personas para disfrutar de una vida confortable y sus posibilidades de elección pueden producir inestabilidad social (Apter, 1974).¹ Jalisco, uno de los estados más ricos del país, e Hidalgo, uno de los más pobres, comparten tanto la existencia de una enorme brecha entre los niveles de desarrollo de sus municipios y sus regiones, producida por los desequilibrios que derivados los procesos de crecimiento económico. Ante esta situación, en los últimos años, los gobiernos estatales han tratado de reducir estas desigualdades por medio de la promoción de políticas de desarrollo regional. En esta investigación utilizamos una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos para caracterizar y analizar tres estrategias que, entre una gama más amplia, los gobiernos estatales de Hidalgo y Jalisco han utilizado los últimos veinte años para promover el desarrollo regional, la planeación regional, la coordinación intergubernamental y la inversión en infraestructura social

Antecedentes y justificación del problema

México se caracteriza por ser uno de los países más desiguales del mundo. La desigualdad se presenta entre las entidades federativas como al interior de éstas y constituye uno de los principales problemas para el proceso de desarrollo del país porque además de restringir el crecimiento económico y el bienestar de las personas, la desigualdad limita la capacidad de éstas para mejorar por sí mismas sus condiciones de vida. La persistencia de este problema dentro de los estados posee marcados patrones territoriales que se reflejan, por ejemplo, en el excesivo tamaño de las metrópolis, las desigualdades entre los ámbitos rural y urbano, y las disparidades en sus niveles de desarrollo (Gore, 1984). Los patrones territoriales de la desigualdad implican que en las zonas urbanas sea posible acceder a mejores servicios públicos y, en general, a una calidad de vida mayor.

¹ Para comprender el argumento que lleva a afirmar las posibilidades de que se produzca una situación de inestabilidad social se retoma los planteamientos de Apter (1974: p. 24), quien señala que si se examinara cualquier secuencia de desarrollo como un alejamiento de cualquier punto de orden (equilibrio), se puede determinar un patrón de discrepancia entre las normas de equidad en la asignación y en la estratificación de los papeles en el conjunto de la sociedad.

Si bien no existe una medida de bienestar que explique la desigualdad en todas sus dimensiones, indicadores como el Índice de Desarrollo Municipal Básico IDMb (Flamand *et al.*, 2007),² entre otros,³ ilustran el panorama de heterogeneidad y desigualdad que priva entre los municipios mexicanos.⁴ Por ejemplo, en Hidalgo, el municipio mejor evaluado de acuerdo a este índice es Tizayuca, que ocupa la posición 102 a nivel nacional, mientras que Pacula se encuentra en el lugar 2,387, lo que lo coloca entre los quinientos menos desarrollados del país. Por su parte, el municipio de Zapopan en Jalisco se encuentra en el quinto lugar a nivel nacional, en tanto que Mezquitic tiene la posición 2,281.

Un aspecto ampliamente aceptado en la literatura sobre desarrollo y desarrollo regional es que el crecimiento económico genera desigualdades (Barkin, 1972; Bar-El y Schwartz, 2006; Bulte *et al.*, 2005) provocadas, en buena medida, por fallas de mercado que es preciso corregir. Bar-El y Schawrtz (2006: p.192) señalan, como una de estas fallas, que los cambios estructurales en la economía no se acompañan con ajustes en la urbanización y la distribución espacial de la población, lo cual provoca que los desequilibrios prevalezcan o incluso se acentúen.

Es conveniente anotar, sin embargo, que las acciones gubernamentales también pueden contribuir a reforzar los patrones territoriales de desigualdad: en México, por ejemplo, se ha demostrado que la inversión pública federal en distintos períodos a lo largo del siglo XX favoreció el crecimiento económico de ciertas entidades, como el Distrito Federal y los estados de la frontera norte, mientras que entidades más pobres no experimentaron mejoras sustanciales en sus niveles de desarrollo, además, las políticas nacionales que trataron de corregir esta desigualdad no fueron del todo exitosas (Graizbord, 1996; Kirsten y Murayama, 1972).

² Se emplea este índice ya que retoma las premisas de que el objetivo del desarrollo es el bienestar de las personas y que las actividades de los gobiernos afectan el nivel de desarrollo de sus comunidades.

³ En México existen, entre otros, el Índice de Rezago Social elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2007), el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000) o el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2000 y 2005).

⁴ Por heterogeneidad básicamente se entiende una propiedad cualitativa, esto es, cuestiones como la diversidad social, cultural, geográfica y económica de las regiones y los municipios dentro de un estado; mientras que por desigualdad se hace referencia a diferencias de índole cuantitativa que tiene que ver con el bienestar de la población y que se mide por medio de distintos indicadores de bienestar, como el Índice de Desarrollo Municipal o el Índice de Desarrollo Humano, entre otros.

Con estos antecedentes, los gobiernos subnacionales han comenzado a involucrarse en el diseño de políticas que contribuyan a aliviar los desequilibrios generados por el crecimiento económico tratando de disminuir las desigualdades presentes en su territorio.

Barkin y King (1970) y Bar-El y Schwartz (2006) proporcionan ejemplos de las estrategias que tanto los gobiernos nacionales como los subnacionales pueden seguir para corregir los patrones que generan las desigualdades socioeconómicas, entre otros: subsidios directos a los pobres, la construcción de infraestructura social; apoyos a los sectores pobres (como el agrícola); atracción y desconcentración de las inversiones industriales; así como la creación de polos de desarrollo.

La literatura señala, además, que en Alemania, Brasil y el Reino Unido, por ejemplo, la democratización y el aumento de la competitividad electoral incrementan el interés de los gobiernos subnacionales por promover políticas de desarrollo regional (Arroyo, Keim y Scott, 2001; Bar-El y Schwartz, 2006; John y Ward, 2001; Souza, 2002; Tewdwr-Jones y MacNeil, 2000).

En el caso de México, la literatura que analiza el tema de la desigualdad se concentra en el enfoque de la convergencia (Esquivel, 1999; Gamboa y Messmacher, 2003) y escasos autores se han ocupado de las estrategias de los gobiernos subnacionales para la promoción del desarrollo regional, casi siempre de manera tangencial. En este tema, Díaz-Cayeros (1995) analiza las condiciones de heterogeneidad en los estados y el impacto de la apertura económica en el país como determinantes para establecer nuevos mecanismos de coordinación fiscal, y Ruiz Durán (2000) quien estudia el programa de regionalización jalisciense con miras a la descentralización y desconcentración de la actividad económica en el estado. En este contexto, la contribución central de este estudio es examinar con profundidad las razones que, en un contexto de democratización, han motivado a los gobiernos subnacionales para promover el desarrollo regional, las estrategias que han implementado para su promoción y una revisión de los resultados más sobresalientes de estas políticas.

Objetivo

El objetivo de nuestra investigación es estudiar el papel emergente de los gobiernos subnacionales en México en la promoción de políticas de desarrollo regional, por medio del estudio detallado de las experiencias de Hidalgo y Jalisco. Las políticas de desarrollo regional se definen como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella” (Boisier, 1992: p. 16). En el contexto mexicano, en una primera fase, estas políticas se entienden como el conjunto de acciones de los gobiernos estatales orientadas a la reducción de las desigualdades socioeconómicas existentes entre las regiones que integran sus territorios.

Pregunta de investigación e hipótesis

La pregunta de investigación que articula nuestro trabajo es la siguiente:

¿Qué explica el interés de los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo regional, qué estrategias han empleado para promoverlo y qué resultados han obtenido?

Para responder a nuestra pregunta de investigación formulamos las siguientes tres hipótesis:

Primera, los gobiernos estatales se interesaron en la promoción del desarrollo regional, entre otras causas, por los procesos de democratización y, en particular, el aumento de la competitividad electoral experimentada en los estados de Hidalgo y Jalisco. El mecanismo causal considerado es que al existir un panorama electoral altamente competitivo donde los gobernantes enfrentan el riesgo de perder las elecciones si fracasan en sus intentos por promover el desarrollo y contar con recursos escasos para enfrentar las demandas de los ciudadanos en distintas zonas de su territorio, los gobiernos estatales implementan políticas de desarrollo regional que intentan responder a las necesidades de la población de las distintas regiones del estado.

Segunda, el diseño e implementación de las estrategias principales de los gobiernos estatales para la promoción del desarrollo regional (la planeación regional, los mecanismos de coordinación intergubernamental y la asignación de inversiones para infraestructura social del gobierno estatal hacia sus municipios) tienden a ser menos verticales, centralizadas y con mayor participación de los ayuntamientos y los ciudadanos en contextos pluripartidistas y con mayor competencia electoral, como en Jalisco, que en contextos donde estas características son incipientes, como en Hidalgo.

Tercera, los gobiernos estatales tratan de reducir las brechas entre los niveles de desarrollo entre sus municipios y sus regiones por medio de inversiones en infraestructura social asignando mayores recursos a aquellos que presentan niveles de desarrollo más bajos. La relación causal va en el sentido de que para superar los rezagos socioeconómicos y reducir brechas en los niveles de desarrollo, los gobiernos estatales tienen que considerar indicadores agregados de desarrollo y específicos de necesidad para que sus inversiones beneficien a la población con mayores necesidades.

Reseña metodológica

Como ya se ha mencionado, esta investigación combina métodos cualitativos y cuantitativos y aborda dos estudios de caso, por lo que la naturaleza de este trabajo es analítico-descriptiva y la selección de casos es un aspecto fundamental para el desarrollo de la investigación. La idea original de la investigación consistía en el análisis de un estudio de caso que permitiera conocer las estrategias que ha empleado el gobierno de una entidad federativa para promover el desarrollo regional a partir de una definición explícita de lo que tal gobierno comprende por desarrollo regional. Sin embargo, al avanzar la propuesta de investigación se consideró de gran utilidad comparar las estrategias de una entidad con características institucionales diferentes (partido en el gobierno estatal, competitividad electoral estatal y municipal, experiencia y trayectoria en la promoción del desarrollo regional) respecto a un problema similar: reducir las enormes brechas entre los niveles de desarrollo de sus municipios y regiones.

De este modo, seleccionamos al estado de Jalisco por ser un estado con una larga trayectoria en cuestiones de regionalización administrativa de su territorio. Además, el caso de Jalisco es muy interesante porque, si bien es el cuarto estado con mayor Producto Interno Bruto a nivel nacional, lo que refleja un fuerte dinamismo económico, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2000 (PNUD-México), posiciona a esta entidad en el lugar 14 a nivel nacional, lo que refleja un claro desfase entre su crecimiento económico y el bienestar de su población.

Así, dada la disponibilidad de información y la existencia de una política explícita de desarrollo regional, se decidió seleccionar al estado de Hidalgo para nuestra investigación, pues al igual que Jalisco presenta brechas muy amplias en los niveles de desarrollo entre sus municipios y las regiones establecidas con propósitos de planeación. Hidalgo, tiene una baja participación en el PIB nacional, en el lugar 24, y por su nivel de desarrollo humano se encuentra en la posición 28 entre las 23 entidades federativas, por lo que es uno de los estados con mayores rezagos sociales en el país, sin embargo, como se verá, en esta entidad también se encuentran municipios con un nivel de desarrollo humano alto que contrastan con la situación de un amplio número de municipios menos favorecidos.

Retomando la pregunta de investigación sobre qué factores explican el interés de los gobiernos estatales en la promoción desarrollo regional, se revisó la literatura nacional e internacional sobre la discusión democracia-desarrollo, clásica en la ciencia política, las teorías del desarrollo regional y la literatura que analiza el manejo de políticas sociales en contextos de competitividad electoral a fin de elaborar un marco teórico que permite explicar como crece el interés por reducir las brechas de desarrollo al interior de los estados conforme aumentan la participación y la competitividad electorales, de manera que los se incentiva a los gobiernos a diseñar políticas que respondan a las necesidades y preferencias de la población.

A partir de estos elementos, la investigación se desarrolla a partir de un análisis empírico (revisión documental y sistematización de información cuantitativa) que permite conocer por qué, cómo y qué resultados están obteniendo los gobiernos estatales en sus esfuerzos por promover el desarrollo regional.

Para responder a esta pregunta se realizó un análisis cuantitativo basado en tres caracterizaciones. La primera se relaciona con las condiciones socioeconómicas de cada estado para identificar la necesidad de una intervención gubernamental tendente a la reducción de las brechas de desarrollo dentro de cada entidad.

La segunda es una caracterización de las condiciones de competitividad electoral que prevalecen en Hidalgo y Jalisco. Para ello analizamos la información de las elecciones para gobernador (1999 y 2005 en Hidalgo y 1995, 2000 y 2007 en Jalisco) y las elecciones municipales (1999, 2002 y 2005 en Hidalgo y 1995, 1997, 2000, 2003 y 2006 en Jalisco).

La tercera se refiere a caracterizar los aspectos institucionales que definen la política de promoción del desarrollo regional estatal a partir del marco normativo e institucional establecido para tal efecto (e.g. el plan estatal de desarrollo) y destacando las prioridades que se fijan para guiar las políticas y los programas gubernamentales.

Posteriormente, se realizó un análisis cuantitativo para analizar el comportamiento de la inversión estatal en infraestructura social. Este análisis se elaboró a partir de la información de obras públicas ofrecida por los gobiernos estatales en sus informes de gobierno y sus sistemas de información de inversión estatal. También se emplearon distintos indicadores de desarrollo agregados e indicadores específicos de necesidad para calcular correlaciones que permitieran determinar si la inversión estatal en infraestructura social favorece a los municipios con bajos niveles de desarrollo humano.

Las correlaciones de Pearson que presentamos muestran si existe o una relación lineal entre dos variables. Esta prueba es de gran utilidad para nuestros propósitos, pues los gobiernos estatales apuntan que los criterios que orientan la asignación de las inversiones estatales para infraestructura social son el grado de necesidad y el nivel de desarrollo de la población en sus municipios. Dado que la inversión asignada a cada municipio depende de su nivel de desarrollo, los indicadores de desarrollo y de necesidad se emplearon como variables independientes, mientras la inversión estatal en infraestructura social fue la variable dependiente.

Posteriormente, se realizó un ejercicio en el que se agruparon a los municipios de acuerdo a la regionalización vigente en cada entidad y se analizó el comportamiento de la inversión estatal en infraestructura social en las regiones de acuerdo a su nivel de desarrollo humano, esto con el propósito de estudiar se asignan recursos a las regiones en función de sus niveles de desarrollo o necesidad de servicios básicos, particularmente, aquellas destinadas a servicios tales como agua potable, alcantarillado, carreteras y caminos.

Finalmente, para explicar los hallazgos sobre el comportamiento observado en la asignación de recursos para obras de infraestructura social de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco, del capítulo tres, se utilizó la base de datos construida para el capítulo tres a fin de explorar tres explicaciones tentativas (i.e. los gobiernos estatales de Hidalgo y Jalisco no parecen emplear índices de desarrollo agregados o indicadores específicos de necesidad para distribuir territorialmente las inversiones en infraestructura social). Las explicaciones se refieren a la complementariedad de los recursos estatales con los federales, al efecto derrama de las inversiones (se invierte en polos de desarrollo con la expectativa que estas inversiones también beneficien a los municipios aledaños) y, finalmente, a factores político-electorales (los recursos se dirigen a los municipios con habitantes muy participativos, a los leales al partido del gobernador o a aquellos muy competitivos)

Organización y contenido de la tesis

La tesis se organiza en cuatro capítulos. El primero presenta el marco teórico de la investigación, el cual se organiza en torno a tres aspectos principales: el debate democracia-desarrollo, los principales planteamientos de las teorías del desarrollo regional y una reflexión respecto a la importancia de la planeación regional y la coordinación intergubernamental en la gestión del desarrollo regional.

Para ello se retoman los principales planteamientos del debate democracia-crecimiento económico y democracia-desarrollo, propuesto por politólogos como Lipset (1959), Huntington (1968), Apter (1974) y economistas como Bulte *et al.* (2005) quienes conciben al desarrollo como un proceso donde las instituciones políticas son muy influyentes. En la

segunda parte, se confronta la visión clásica del desarrollo regional (que supone la necesidad un proceso de crecimiento económico-distribución de los beneficios) con aquella denominada como “alternativa”, la cual considera al desarrollo como un proceso de cambio social localizado-bienestar dentro de las regiones y mayor autonomía decisional. En la tercera sección, se exponen los conceptos de planeación y coordinación intergubernamental para la gestión del desarrollo regional en contextos de dispersión de la autoridad y descentralización administrativa en donde el Estado reorganiza el territorio a fin de hacer más eficiente la conducción del desarrollo.

El capítulo dos se ocupa de la caracterización de las unidades de análisis de la investigación, los estados de Hidalgo y Jalisco, y está dividido en cuatro secciones. Las dos primeras describen las condiciones de desarrollo de ambas entidades a partir de indicadores estatales y municipales y evidencia la existencia de enormes brechas en los niveles de desarrollo entre sus municipios. En la tercera sección se presenta la caracterización político-electoral de ambas entidades con el propósito de determinar si el incremento de la competitividad electoral se acompaña de un mayor interés por promover el desarrollo regional. En la cuarta sección se exponen las características de los procesos de regionalización, planeación y coordinación intergubernamental en la gestión del desarrollo regional a fin de conocer los objetivos de las políticas estatales y las acciones que de ella se desprenden.

En el capítulo tres presentamos evidencia empírica de la inversión en infraestructura social en los estados de Hidalgo y Jalisco y tratamos de descubrir si los gobiernos estatales emplean indicadores agregados de desarrollo o específicos de necesidad como criterios que orienten la asignación de sus inversiones para infraestructura social (en agua potable, alcantarillado, y construcción y mantenimiento de carreteras) en sus municipios y regiones para reducir las desigualdades que prevalecen entre ellos. El hallazgo principal de este capítulo es que las inversiones estatales en infraestructura social no consideran los indicadores agregados de desarrollo ni los específicos de necesidad como el principal criterio para su asignación.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se proponen tres hipótesis para explicar los hallazgos del capítulo tres, en relación con la asignación de inversiones en infraestructura social de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco. El primer argumento señala que los gobiernos estatales no asignan las inversiones más altas en municipios que constituyen trampas de pobreza, sino que ante todo, emplean un criterio de costo-efectividad invirtiendo en municipios que permitan mayores beneficios. La segunda explicación tiene que ver con la influencia de factores de carácter político-electoral y se busca explicar si las inversiones estatales en infraestructura social tienden a beneficiar a municipios muy participativos, o a los más competitivos, o los más leales al partido del gobernador. La tercera explicación es que los gobiernos estatales asignan sus recursos de manera estratégica una vez que conocen la distribución de recursos federales hacia sus municipios, principalmente, mediante el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) del ramo 33.

Conocimiento nuevo y original

A lo largo de esta tesis se expone un tema de creciente importancia para el desarrollo nacional y al que se ha prestado poca atención en la investigación académica: las acciones de los gobiernos estatales para promover el desarrollo regional. En el caso de México, durante mucho tiempo se ha enfatizado las repercusiones de los procesos de descentralización sobre la agenda de políticas públicas de los distintos órdenes de gobierno, sin embargo, la atención se ha concentrado sobre todo en las acciones de los gobiernos municipales, pues se han beneficiado de reformas que les han otorgado mayor autonomía y más recursos financieros.

Los gobiernos estatales desempeñan un papel importante en los procesos de desarrollo no sólo a nivel nacional, sino también dentro de su territorio, por lo cual es importante conocer las estrategias que emplean para equilibrar el desarrollo entre sus municipios y sus regiones. Como muestran los distintos indicadores que evalúan el desarrollo a nivel estatal y municipal, todas las entidades federativas del país presentan brechas entre los niveles de desarrollo de su población y distintos factores influyen para que estas desigualdades prevalezcan, aunque hay considerable variación entre las entidades en términos de la desigualdad del desarrollo (desde

la enorme brecha presente entre los niveles de desarrollo de los municipios poblanos hasta la cercanía entre los de Baja California).

Entre los instrumentos de política pública disponibles para los gobiernos estatales se encuentran, entre otros, la planeación del desarrollo, la inversión en infraestructura social, así como la coordinación intergubernamental. Esta investigación contribuye al conocimiento de estas estrategias, mediante las cuales los gobiernos estatales buscan aminorar las brechas de desarrollo entre sus municipios y sus regiones y aporta un enfoque novedoso al abordar el diseño, implementación y, en investigaciones subsecuentes, la evaluación de la política de desarrollo regional de los gobiernos estatales. Pese a las diferencias existentes entre ambos estados, el enfoque adoptado puede ser replicado en otras entidades, siempre y cuando se superen las limitaciones que la disponibilidad de información produce.

Así, los principales aportes de esta investigación son dos. Primero, la caracterización y el análisis de las políticas de desarrollo regional de dos gobiernos estatales a partir de reconocer la relevancia analítica de la desigualdad al interior de las entidades federativas en México, y la importancia que adquiere la promoción del desarrollo regional en un contexto de mayor competencia electoral, dispersión de la autoridad, descentralización administrativa y mayor coordinación entre órdenes de gobierno en torno a objetivos de desarrollo compartidos. Segunda, la investigación analiza los criterios bajo los cuales los gobiernos estatales asignan recursos para inversiones en infraestructura social y sugiere respuestas tentativas para comprender cómo asignan sus recursos. Por supuesto, los hallazgos pueden estudiarse a la luz de otros métodos, pero, en primera instancia, la investigación tiene el mérito de llamar la atención sobre este importante tema.⁵

⁵ Desde luego, hay otras contribuciones como el conocimiento del marco institucional y normativo que rige la gestión del desarrollo regional dentro de cada una de las entidades federativas estudiadas, pero lo realmente interesante es el funcionamiento que en la práctica manifiestan las políticas de promoción del desarrollo regional.

CAPÍTULO I.- DESARROLLO REGIONAL, DEMOCRACIA E INSTITUCIONES. PREMISAS TEÓRICAS.

Introducción

¿Cuál es la relación existente entre la democracia y el nivel de desarrollo de una comunidad, un país o una entidad federativa? Como respuesta se postula que la democracia por sí sola no puede lograr el desarrollo pues, si las instituciones de un país o de un estado son débiles, entonces se puede esperar una falta de capacidad para conducir las acciones tendentes a lograr los propósitos de desarrollo de una sociedad, así como para mantener el orden y asignar y distribuir oportunidades equitativamente entre sus miembros. De esta manera, la relación entre democracia y desarrollo no puede establecerse de manera lineal, pues cada configuración institucional tiene efectos particulares en cada contexto o lugar.

Como se apreciará, los debates sobre la relación entre democracia, crecimiento económico y desarrollo han sido de gran importancia en disciplinas como la ciencia política y la economía y en este capítulo se lleva esta discusión al ámbito del desarrollo regional.¹ Asimismo, se estudian las principales teorías que, en la ciencia política, buscan aclarar las relaciones causales entre las instituciones democráticas y el crecimiento económico y el desarrollo.

También se revisan aspectos centrales de las teorías del desarrollo regional (desigualdad de ingreso, territorio como generador de procesos de aprendizaje colectivo y el crecimiento económico como proceso generador de desequilibrios territoriales) con el propósito de localizar y contextualizar los principales problemas que enfrentan las entidades federativas mexicanas en la promoción y el logro del desarrollo de sus regiones.

¹ Lo regional es una expresión territorial y el territorio es un espacio geográfico en el que se sitúan una serie de interacciones sociales. Dadas las características particulares de cada territorio, es poco probable que exista un único patrón de desarrollo entre regiones. Esto determina en buena medida la importancia de regional para la agenda de políticas públicas de los gobiernos estatales, así como su estudio.

Asimismo, se explica como influyen los procesos de descentralización y de fragmentación de la autoridad en el surgimiento de nuevos esquemas de gobernanza y sus implicaciones para la coordinación intergubernamental y la construcción de regiones como espacios intermedios delimitados a efectos de conducir los procesos de desarrollo.

En la primera sección del capítulo se debate la relación de los conceptos de crecimiento, desarrollo y democracia desde los planteamientos realizados en la ciencia política y la economía. Pese a que este debate es claramente circular, la experiencia de países en proceso de modernización, como México, evidencia que el crecimiento económico no asegura la democracia y que ésta no es garantía de un desarrollo que reduzca las desigualdades sociales y económicas².

También se aborda la importancia de las instituciones y sus efectos diferenciados sobre el desarrollo en función de su configuración y de su fortaleza. Se discute esta relación con el ejemplo de los países asiáticos donde las instituciones alcanzaron los beneficios de las democracias occidentales en el fomento del desarrollo económico sin ser democráticas, garantizando condiciones de estabilidad, seguridad y apertura de información con relación a los países latinoamericanos que han alcanzado resultados mucho más modestos en este ámbito.

En la segunda sección se discute el concepto de desarrollo regional a partir de confrontar una visión clásica, predominantemente económica, que enfatiza la importancia del crecimiento económico como el motor desencadenador del desarrollo y una visión denominada aquí “alternativa” que concibe al desarrollo regional como un proceso de cambio social localizado o territorializado en el que se discuten las diferentes acciones que pueden realizar los gobiernos subnacionales para la promoción del desarrollo regional.

² Como se verá más adelante, países no democráticos pueden llegar a lograr procesos de crecimiento económico, países democráticos pueden fallar en sus intentos por lograr un desarrollo equilibrado en su interior, estas situaciones ofrecen una variedad de posibilidades analíticas que requieren un estudio a profundidad *per se*, aquí sin embargo, sólo se anticipan los posibles cursos que puede tomar un proceso de modernización o desarrollo.

Finalmente, en la tercera sección se analiza la importancia de la planeación regional en contextos de descentralización y fragmentación de la autoridad. Se verá que la descentralización y planeación se conjugan propiciando la creación de ámbitos intermedios para la gestión del desarrollo, particularmente, por medio de la creación de regiones administrativas. El capítulo cierra con las conclusiones generales de la discusión teórica.

1.1.- El debate democracia y desarrollo.

En la actualidad, en las ciencias sociales, persiste el debate sobre la relación entre democracia y desarrollo. Innumerables autores han abordado esta cuestión desde construcciones teóricas clásicas (Lipset, 1959; Huntington, 1968; Apter, 1971; Almond, 1990) hasta incontables estudios de carácter empírico (Giorguli, 2004; Persson, 2005).

En el contexto latinoamericano este debate tiene gran relevancia, pues la experiencia de la región contradice una idea ampliamente aceptada por autores como Sabatini (2005) de que mientras más democrático sea un país, más posibilidades tendrá de desarrollar su economía. Los casos de Brasil y Chile son un ejemplo claro de regimenes políticos autoritarios que lograron cierta prosperidad económica; Corea del Sur y Taiwan en Asia son otros ejemplos (Rueschmeyer, *et al.*, 1992).

En esta sección se aborda este debate para comprender la causalidad que vincula a la democracia con el desarrollo económico. Estos argumentos son útiles para aproximarnos a la situación que prevalece en nuestro país, en el ámbito subnacional. A partir de la literatura especializada se caracterizan los retos más significativos para el desarrollo regional a nivel estatal y se establecerá cuales son los factores que motivan a los gobiernos subnacionales, en todo el mundo, a promover el desarrollo regional, particularmente, en contexto como el latinoamericano y el mexicano.

¿Qué es el desarrollo?

La economía del desarrollo, surgió como una disciplina de frontera que se desprende de la economía política, la cual reconoce que el desarrollo es un proceso multidimensional. Aunque para Todaro y Smith (2003) el crecimiento económico es la condición *sine qua non* que genera las condiciones para el desarrollo, para otros autores es tan sólo una condición necesaria más no suficiente, al igual que la abundancia no puede ser un síntoma del desarrollo (Bulte *et al.*, 2005, p. 1029), por lo que crecimiento económico y desarrollo no pueden tomarse por sinónimos, pues como indican Bulte *et al.*, el crecimiento económico es un indicador limitado del bienestar o del desarrollo.

Gharajedaghi (1986: p. 17) ilustra esta diferencia al afirmar que una persona pobre no se hará más desarrollada si un día, repentinamente, gana la lotería y experimenta una mejora considerable en su salud, como tampoco puede asumirse que una persona rica quien se enferma de manera abrupta deje de ser una persona desarrollada. Para este autor, el desarrollo no se relaciona con las posesiones de las personas sino con lo que éstas hacen con ellas. Es decir, la calidad de vida está más vinculada con un proceso que con el producto obtenido él, por lo que define al desarrollo –el principal objetivo de una nación- “como el proceso mediante el cual la gente incrementa sus habilidades y sus deseos de satisfacer sus propias necesidades³ y sus legítimos deseos” (Gharajedaghi, 1986: p. 18).

El desarrollo requiere de la coordinación de las instituciones sociales; la coordinación es una función de la gestión, y la gestión es una función de todo gobierno. En una sociedad en la que una parte de la población padece de una pobre calidad de vida, el gobierno debe involucrar a éstas personas como parte del propio proceso de desarrollo (Gharajedaghi, 1986: p. 24).

En el ámbito subnacional, el desarrollo regional es uno de los principales objetivos. La experiencia Latinoamericana indica que la heterogeneidad ha estado acompañada de

³ Por necesidades, Gharajedaghi entiende aquellas cosas que son necesarias para la supervivencia y que pueden, o no, ser deseadas; por su parte, los legítimos deseos los define como la realización de aquellas cosas que no reducen los deseos o la realización de los otros (p.18).

desigualdades sociales y económicas, que demandan la intervención gubernamental a fin reducir la desigualdad en las zonas que quedaron a la zaga del crecimiento económico de un país (Appendini y Murayama, 1972). A partir de estos planteamientos, se retoma la definición de desarrollo regional de Boisier (1992: p.16), quien lo define como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella.”

El debate clásico: democracia y desarrollo

Lipset (1959) entiende a la democracia como un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes y un mecanismo social que permite a la mayoría de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para cargos públicos. Para este autor hay dos aspectos que “pesan enormemente” sobre el problema de una democracia estable: el desarrollo económico y la legitimidad.

Aunque Lipset reconoce que la mayoría de los países que carecen de una democracia estable se encuentran en las regiones desarrolladas del mundo; acepta también que no es posible admitir de manera anticipada una correlación extremadamente elevada entre la democracia y factores tales como los ingresos, la educación o la religión.

Lo fundamental en el argumento de Lipset es que la industrialización, la urbanización, la riqueza y la educación *favorecen*⁴ el establecimiento de sistemas democráticos,⁵ sin embargo “pueden ocurrir una serie de acontecimientos históricos que impiden a la democracia asegurar su legitimidad y, por tanto, debilitan su capacidad para soportar una crisis”. De este modo, las características antes referidas constituyen, como lo indica el subtítulo del libro de Lipset, las bases sociales de la política, más que sus determinantes absolutos.

⁴ Las cursivas son nuestras.

⁵ Como ocurrió en Alemania antes de la Segunda Guerra Mundial, en donde, señala Lipset, “una serie de acontecimientos históricos impidieron que la democracia asegurara la legitimidad y, de este modo, debilitaron su capacidad para soportar la crisis” de la que sobrevino con el ascenso del régimen nazi.

A partir de este tipo de condiciones, Lipset busca comprobar la hipótesis de que cuanto más próspera sea una nación, mayores posibilidades tendrá de mantener una democracia. La cuestión de la capacidad para soportar una crisis es fundamental en el caso latinoamericano, incluido México, debido a que “una sociedad dividida en una masa empobrecida y una pequeña elite favorecida” (Lipset, 1959: p. 44) implica severos riesgos para la democracia. Este argumento no es solamente un conjunto de suposiciones, sino que constituye una prueba de la experiencia de América Latina. Al respecto, Jarquín y Echebarría (2006: p. 1) señalan que

En términos del desarrollo latinoamericano, la conexión que más se destacó en los diversos estudios, sobre todo en aquellos realizados durante la segunda mitad del siglo XX, fue la que asociaba la considerada crónica inestabilidad política —por cuartelazos, revoluciones, golpes de Estado, revueltas sociales, etc.— con los fracasos del desarrollo.

Sin embargo, para hablar con más precisión de las características del proceso de desarrollo en América Latina, es necesario referirse a las etapas en que éste se ha llevado a cabo, a fin de contextualizar su problemática. Cabrero (2006) apunta que el proceso de desarrollo en América Latina ha seguido cuatro etapas. En la primera (1920 a 1960), se adoptó un modelo keynesiano en la que el Estado se constituyó en el motor fundamental de la economía, lo reguló y lo financió con un modelo de sustitución de importaciones y en los años 40s el modelo se tornó “desarrollista” y “estadocéntrico”.

La segunda etapa se caracterizó por las crisis recurrentes derivadas de la caída del modelo de sustitución de importaciones entre 1960 y 1980. Período en el que los rasgos distintivos fueron la caída del ritmo de crecimiento, el endeudamiento creciente, el surgimiento de procesos inflacionarios expansivos, la baja productividad (resultado del modelo orientado hacia el consumo interno), así como recurrentes crisis sociales.⁶

La tercera etapa, siguiendo con Cabrero (2006), surge como respuesta a la crisis del modelo keynesiano y se caracterizó por mostrar un giro hacia las llamadas políticas

⁶ Este período también se caracterizó por el retorno de regimenes militares en varios países sudamericanos y el surgimiento de movimientos guerrilleros, sobre todo en Centroamérica.

neoliberales de ajuste económico conocidas como el *Consenso de Washington*.⁷ Sin embargo, más allá de la estabilidad económica lograda,⁸ este período destaca por los efectos nocivos percibidos en el ámbito social, ya que el desempleo creció en varios países y las desigualdades sociales se agudizaron y la población en condiciones de pobreza extrema aumentó en el subcontinente.⁹

Finalmente, Cabrero caracteriza la cuarta etapa del proceso de desarrollo en América Latina como un *mea culpa* de parte de los organismos internacionales, que consistió en un relajamiento de estos organismos respecto a las recetas económicas y al desmantelamiento del Estado latinoamericano (*bringing the State back in*) enfoque bajo el cual se aboga, según el autor:

Por una intervención programática del Estado que mantenga el rigor de las variables económicas pero actuando sobre los efectos sociales del ajuste, canalizando más recursos a las políticas sociales (Cabrero, 2006: p. 75).

El desarrollo es un proceso multidimensional y puede asociarse con otros conceptos. Uno de ellos es el de modernización, el cual ayuda a entender con más profundidad al desarrollo. Su importancia radica en el hecho de que la modernización es considerada por Huntington (1997) y Apter (1974) como el proceso que conduce al desarrollo y que el problema que interesa a los estudiosos de tales procesos es conocer las causas que impiden que las sociedades en proceso de modernización logren alcanzar el desarrollo.

A partir de la revisión de la literatura se discute si las instituciones democráticas promueven u obstruyen el desarrollo. Posteriormente se caracterizan los problemas padecidos en los países latinoamericanos, México en particular, que obstruyen sus procesos de desarrollo.

⁷ Esta es la etapa de la renegociación de la deuda condicionada por una serie de medidas, entre las que se incluyó: la privatización de empresas públicas, la aplicación de instrumentos de reducción del déficit fiscal, apertura y liberalización de la economía, flexibilización del mercado de trabajo y evolución hacia tasas de cambio más reales hacia el exterior.

⁸ A pesar del logro de ciertos objetivos, sobre todo con aquellos de carácter técnico, como la reducción del déficit fiscal así como de la inflación, la atracción de nuevas inversiones del exterior y reducción de la deuda,

⁹ Cabe mencionar que en este contexto, los gobiernos subnacionales –ya de por sí con una capacidad de respuesta limitada- quedaron en una situación de mayor incapacidad para responder a los problemas a los que se enfrentaba su población.

Las instituciones democráticas y el desarrollo

Samuel Huntington (1997) caracteriza la modernización en diversos ámbitos al definirla como un proceso de movilización social tendente a cambiar o alterar diversas estructuras sociales, y se presenta también en los ámbitos psicológico, intelectual, demográfico, social, político y económico. En el ámbito psicológico la modernización se concibe como un cambio de actitudes y expectativas en las que el hombre, en su fase tradicional, esperaba cierta continuidad en la naturaleza y la sociedad, las cuales no se creía capaz de modificar o controlar, mientras que el hombre moderno cree en la posibilidad de cambio (Huntington, 1997: p.40).

En el ámbito intelectual, la modernización se concibe como una expansión del conocimiento del hombre sobre su ambiente y la difusión de la alfabetización, los medios de comunicación de masas y la educación. En el ámbito demográfico, se relaciona con cambios en las pautas de existencia reflejada en la mejora de la salud de la población, de sus expectativas de vida, el aumento de la movilidad vertical y geográfica en las ocupaciones, y en el crecimiento de la población urbana en contraste con la rural (Huntington, 1997: p.40).

En el ámbito social, prosigue el autor, la modernización se expresa en el surgimiento de grupos que complementan a la familia y a otros grupos primarios por medio de “asociaciones secundarias conscientemente organizadas” que asumen funciones más específicas. En el terreno económico, hay una diversificación de las actividades en la medida que ocupaciones complejas desplazan a las simples, además:

Hay una mayor especialización ocupacional; aumenta el porcentaje del capital en relación con la mano de obra; la agricultura de subsistencia deja paso a la comercial, en tanto que la importancia misma de la agricultura comienza a declinar en comparación con la industria, el comercio y otras actividades de distinta índole (Huntington, 1997: p.41).

En relación con la política, Huntington (1997: p. 41) señala que la modernización se encuentra fuertemente influida por dos aspectos: la movilización social (los cambios en las aspiraciones de los individuos) y el desarrollo económico (los cambios en sus capacidades). El cambio político conlleva la racionalidad de la autoridad, el reemplazo de un gran número de

autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una autoridad política secular y nacional; así como, una diferenciación de funciones políticas y el desarrollo de nuevas estructuras para ejecutarlas. Finalmente, la modernización política implica, de acuerdo con Huntington (1997: p. 42) una creciente participación en política por parte de todos los sujetos y los grupos dentro de una comunidad.

En la práctica, es erróneo suponer que la modernización es la realización de todas estas aspiraciones, aunque claro, destaca Huntington, existe la inclinación a pensar que si se produce la modernización social también se producirá también la modernización política. Este pensamiento convenció a muchos estudiosos de las ciencias sociales a esperar que “el desarrollo del Tercer Mundo exigía no solamente una miscelánea de políticas económicas, sino también instituciones políticas capaces de movilizar y actualizar recursos materiales y humanos”, por lo que las variables políticas se consideran tan importantes como las económicas, al grado de existir la premisa de que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo político (Almond, 1999: p. 301).

El desarrollo económico aumenta la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades sociales, tiende a reducir las frustraciones sociales y la inestabilidad; pero este proceso también puede desestabilizar una sociedad, dado que los cambios necesarios para satisfacer las aspiraciones sociales pueden conducir a su exacerbación, de ahí la necesidad de instituciones que capaces de conducir ordenadamente el proceso de desarrollo.

Así, las instituciones cobran mayor importancia, ya que el Estado es el responsable de generar condiciones favorables para generar procesos de crecimiento económico y de asegurar la apropiación del excedente y la distribución justa y racional de la riqueza entre la población de una región. Como apuntan Bueno de Mesquita y Root (2000), “la solución a la pobreza radica en la construcción de instituciones políticas que provean de incentivos a sus líderes para que se enfoquen en el bienestar de sus ciudadanos.”

Al respecto, Bulte *et al.* (2005) proporcionan evidencia empírica de que la política y las instituciones juegan un papel clave en los procesos de crecimiento económico y en el

desarrollo. En su estudio, estos autores analizan el efecto de las instituciones en el crecimiento económico. Su análisis parte de la premisa de que países con abundantes recursos naturales tienden a ser menos desarrollados y muy desiguales, mientras que países más industrializados y con menor disponibilidad de recursos naturales tienden a ser más equitativos.

La explicación proporcionada por estos autores es la estrecha conexión entre los recursos y las instituciones. Citando otro estudio, estos autores refieren que países ricos en recursos llamados “de punta”, como el petróleo, tienden a ser dominados por facciones y oligarquías predatorias y por gobiernos que promueven intereses muy reducidos, y estos países suelen ser los más desiguales (Bulte *et al.*, 2005: p. 1031). En contraste, Bueno de Mesquita y Root (2000: p. 5) explican que en países con sistemas democráticos los políticos perderán sus puestos con una probabilidad de hasta 50% si fallan en sus intentos por alcanzar el desarrollo económico.

En el caso mexicano la literatura aún no ha explorado con suficiente atención este proceso, salvo en el caso de Jalisco (Arroyo, Keim y Scott 2001; Woo, 2002; ambos de manera tangencial) y en experiencias internacionales Alemania, Brasil y el Reino Unido proporcionan evidencia de que los gobiernos subnacionales se interesan en promover el desarrollo regional conforme se incrementa la competitividad electoral, de modo que buscan diseñar políticas con enfoques regionales a fin de identificar las características de sus regiones, e involucrar a los actores locales y regionales en los procesos de desarrollo (Arroyo, Keim y Scott 2001; Bar-El y Schwartz, 2006; John y Ward, 2001; Souza, 2002; Tewdwr-Jones y MacNeil, 2000).

De este modo, además de la importancia de que un sistema político sea democrático o no, el desempeño de sus instituciones ha cobrado una importancia fundamental. En su investigación sobre los efectos de la intensidad en la disposición de recursos y el desarrollo, Bulte *et al.* (2005) encontraron que el Estado de derecho (*rule of law*) y la efectividad de las instituciones afectan al desarrollo más que la disponibilidad de recursos naturales y concluyen señalando la necesidad de realizar reformas institucionales que permitan a los países mejorar sus procesos de desarrollo.

Los países asiáticos ofrecen una perspectiva de cómo se ha logrado promover el desarrollo económico sin seguir el mismo camino de las democracias occidentales. O'Donnell (1999) destaca el caso de Singapur, país que sin contar con una democracia, goza de un bienestar mayor y más difundido que en muchas democracias latinoamericanas.¹⁰

Silvia Chan (2002), en el mismo sentido, apunta que Japón y otros de los países asiáticos a los que caracteriza como nuevos países industrializados (*newly industrialising countries*, NIC's) no siguieron el camino de la democratización para lograr el desarrollo económico, como lo hicieron las democracias occidentales, y añade que a partir de una correlación entre los niveles de desarrollo económico y los niveles de desarrollo democrático no puede asumirse que la democracia asegure este último.

El trabajo de Chan ubica a las democracias occidentales como casos que siguieron el camino de la democracia liberal para alcanzar el éxito económico y el desarrollo de sus sociedades. Señala que estas democracias tienen tres dimensiones que aseguraron su éxito: estabilidad, seguridad y apertura de información (Chan, 2002: p. 2). Chan distingue las categorías "liberal" y "democrático" y afirma que el éxito de los NIC's consiste en que aseguran los beneficios de una democracia liberal (seguridad, estabilidad y apertura de información) sin serlo.

En cambio, en América Latina el neoliberalismo promovió el crecimiento más que el desarrollo y mientras que el éxito de sus reformas se asoció con la ampliación del poder presidencial, la subordinación de las legislaturas y la erosión de las libertades políticas de vastos segmentos de la población para aumentar las libertades económicas de algunos cuantos (Carrión, 2004: p. 115), lo que provocó patrones de desigualdad que en la región se manifiestan mediante patrones territoriales.

¹⁰ Asimismo, O'Donnell asume que la probabilidad de que surjan regimenes autoritarios económicamente depredadores, como en el caso de Chile con Pinochet, no es un buen ejemplo respecto a la reducción de pobreza y la desigualdad.

El desarrollo desigual como aproximación a los problemas del desarrollo regional en México y América Latina

El desarrollo¹¹ se refiere a la expansión de las oportunidades de elección, a los diferentes modos de acción que dispone una población dada en cualquier sociedad para que los individuos elijan, entre otras cosas, sus estilos de vida respecto a su ubicación geográfica, vivienda, educación, ocupación o su pertenencia a asociaciones voluntarias (Apter, 1974: p. 58). Apter define la elección como una gama de opciones de papeles abiertos en un sistema en un momento dado. El sistema político, ligado al sistema social en varias de sus formas, deriva su “fuerza motora” de los desequilibrios normativos y estructurales que ocurren al nivel social general.¹²

El crecimiento de las oportunidades implica cambios constantes en los patrones de asignación. Por ejemplo, ciertas coaliciones poderosas pueden distorsionar la asignación (de opciones) impidiendo el proceso de desarrollo, situación que se ha presentado en varios de los países latinoamericanos. Bulte *et al.* (2005) ponen el ejemplo de países ricos en recursos naturales como minerales o metales preciosos que tienden a ser dominados por facciones y oligarquías predatorias que promueven los intereses de unos cuantos, como ocurrió en Chile durante la dictadura de Pinochet que favoreció los intereses de las empresas dedicadas a la extracción de cobre y otros minerales.

La distorsión en la asignación no sólo se da entre grupos. Barkin (1972, pp: 17-18) apunta que ninguna forma de explotación económica puede separarse de algún sistema de dominio, como la que se da en el plano interregional, cuando la explotación (entendida como distorsión de las opciones sociales) es inseparable de sistemas que centralizan el poder de decisión en una zona desde la cual se ejerce pleno dominio sobre las áreas periféricas. De este

¹¹ A efectos teóricos, Apter (1974: p.58) acepta la concepción del desarrollo como “una progresión lineal que permite dividir la variable de la elección en tres etapas: la correspondiente a la elección más elevada se puede describir como industrial (las sociedades postindustriales, una cuarta etapa, sólo existen como características especiales de pocos países sumamente industrializados donde forman una declinación de la elección y un sentimiento de impotencia). La etapa de elección más baja, que se caracteriza por la ausencia de desarrollo es la que llamamos tradicional. A las diversas etapas de elección intermedias las llamamos modernización.”

¹² Por ejemplo, Huntington apunta que la modernización económica y social producen efectos perturbadores en la política y sus instituciones, que los cambios causan trastornos en las agrupaciones sociales y políticas tradicionales y debilitan la lealtad hacia las autoridades establecidas

modo, las asimetrías de poder limitan las posibilidades de elección de ciertos grupos sociales, ocasionando problemas derivados son la pobreza y el aumento de la desigualdad (O'Donnell, 1999: p. 69).

O'Donnell apunta que en países como Argentina y Chile la pobreza y la desigualdad aumentaron pese al rápido crecimiento económico que registraron en el pasado, y añade que si bien es cierto, varios países de la región mejoraron sus indicadores de alfabetización, mortalidad infantil y esperanza de vida, el acceso de los pobres a servicios sociales de calidad empeoró.

En esta situación, Huntington considera que el bienestar económico y el orden político están estrechamente asociados con la estabilidad social.¹³ Sin embargo, destaca que la principal razón de la inestabilidad no es la ausencia de modernidad, sino los esfuerzos por lograrla pues, desde su punto de vista, “si los países pobres parecen inestables no es porque sean pobres, sino debido a que tratan de enriquecerse” (Huntington, 1997: p. 48).

En su teoría política del desarrollo, Apter (1974: p. 227) señala que los países en modernización se encuentran en una situación de vulnerabilidad debido al crecimiento de la desigualdad social. A medida que un proceso de desarrollo no planeado y fragmentado avanza, las disfunciones sociales tienden a aumentar. Éstas se expresan en la pobreza, que es una función de la riqueza: a medida que avanza el desarrollo hay un desplazamiento rural, aumentan las poblaciones marginadas y la desigualdad es mayor.

Siguiendo con el planteamiento de los autores revisados, se puede concluir que para una sociedad es difícil pasar de la modernización a la industrialización (considerada como la etapa más alta del desarrollo). Apter (1974: p. 183) lo expresa al afirmar que “muchos países

¹³ Huntington (1997: p.47) menciona que un par de estudios arrojan la conclusión de que entre 1958 y 1965 los conflictos violentos predominaron en las naciones muy pobres. En contraste, afirma, los países con altos niveles de movilización social y desarrollo económico son políticamente más estables y pacíficos concluyendo de manera tajante que “el atraso económico y social es el responsable de la inestabilidad, en tanto que la modernización sigue el camino contrario” y añade que “la promoción de la educación, el alfabetismo, los medios de comunicación de masas, la industrialización, el crecimiento económico y la urbanización deben dar como resultado una mayor estabilidad política.”

parecen estancarse en esta etapa y muchos de los problemas de la sociedad industrial se inyectan en la sociedad que se moderniza, la que carece de medios para resolverlos”.

Huntington señala que la modernización afecta la disparidad económica y la estabilidad política debido a la distribución irregular de la renta, pues el efecto inmediato del crecimiento es la exacerbación de las desigualdades económicas;¹⁴ en tanto que en un proceso de desarrollo económico se produce una distribución de la renta más equitativa que en la sociedad tradicional.

Mediante el ejemplo de la provincia de Kerala, India, Giorguli (2004: p. 461) ilustra un caso que refuta la idea de que no es posible lograr un desarrollo social sostenido, si antes no se prioriza el crecimiento económico a costa de la distribución del ingreso. En Kerala, los indicadores sociales son inusualmente elevados en relación a sus indicadores económicos, pues “tiene los mejores indicadores de salud, educación y niveles de vida de todo el país.”

Kerala rebate la suposición de que la participación, las movilizaciones sociales y los procesos democráticos deben someterse a las necesidades de las políticas de crecimiento económico e impugna la noción de la supuesta incompatibilidad entre crecimiento económico y desarrollo social paralelos. Giorguli (2004: p. 462) concluye que este proceso no podría entenderse sin el impulso del Estado desarrollista tras la elección del Partido Comunista en 1957, el cual “logro traducir las demandas sociales en metas comunes; también fue capaz de negociar agendas para la transición” y mantuvo la tradición de movilización social forjada a partir del movimiento nacionalista de independencia. Este caso evidencia la importancia de las instituciones políticas para el proceso de desarrollo, en este caso, bajo una agenda que privilegió la distribución y el bienestar social sobre el crecimiento económico.

Los elementos teóricos aquí abordados proporcionan permiten comprender las causas de los desequilibrios en el patrón de desarrollo regional de México, así como de otros países de América Latina. Como se ha destacado, las desigualdades sociales y económicas constituyen el principal reto de la región para avanzar a un esquema de desarrollo equilibrado

¹⁴ Situación que no se presenta en las sociedades tradicionales, en las que, afirma, “la desigualdad se acepta como parte de las pautas naturales de vida” (Huntington, 1997: p. 62)

y marcan la pauta analítica a explorar y comprender para poder ofrecer alternativas que ayuden a nuestras sociedades a alcanzar un nivel de bienestar aceptable.

A continuación, se subrayan algunos planteamientos de las teorías del desarrollo regional para completar nuestro apartado teórico. Se destacan los planteamientos realizados desde el enfoque clásico, es decir, desde la perspectiva económica para reforzar el argumento de que el crecimiento económico no es suficiente para lograr un desarrollo más equilibrado entre regiones, por el contrario, el proceso de crecimiento tiende a extrapolar las desigualdades.

Para lograr un desarrollo que atenúe las desigualdades sociales y económicas es preciso tomar en cuenta que los rezagos se presentan en y por el territorio, por lo que la dimensión espacial-regional-territorial resulta central. El desarrollo regional tiene que ser considerado como un proceso más que como un producto. Este proceso requiere la coordinación de las instituciones sociales, por medio de la gestión, la cual constituye la función inherente a todo gobierno; lo que nos remite nuevamente a la influencia de las instituciones sobre dicho proceso (Gharajedaghi, 1986).

1.2.- Teorías del desarrollo regional

En los estudios sobre desarrollo regional predomina tradicionalmente el enfoque económico. La economía del desarrollo, que se desprende de la economía política (Todaro y Smith, 2005), es una disciplina de frontera desde la que se concibe al desarrollo como un proceso multidimensional en el que una economía logra tener un adecuado crecimiento económico (sostenido en su Producto Nacional Bruto) por encima del crecimiento de la población, ya que sin este crecimiento no es posible generar las condiciones para el desarrollo.

Los problemas sociales y económicos se ubican en y por el espacio (Bueno Lastra, 1990) y se presentan en forma de desequilibrios económicos regionales que engloban

desigualdad del ingreso per capita entre unas regiones y otras; pues hay regiones en las que la renta se sitúa por encima del país al que pertenecen.¹⁵

Bueno Lastra (1990) destaca que la rentabilidad es el objetivo *sine qua non* de la actividad económica, y que la única fuente de rentabilidad y crecimiento es la innovación tecnológica, ya que ésta da lugar a ganancias sostenidas de productividad en el conjunto de la economía que se materializan en incrementos en la demanda y producción globales que siguen un proceso “secuencial” caracterizado por: 1) la difusión de las innovaciones y una generalización de sus efectos en el conjunto de la economía; 2) aparición de efectos multiplicativos “típicos” de gasto; 3) elevaciones salariales; 4) consecución de economías de escala; 5) aparición de fuerzas de aglomeración urbana; y 6) surgimiento de obstáculos al mantenimiento del auge.

Sin embargo, a partir de la teoría de los desequilibrios regionales de renta, Bueno Lastra afirma que estos tienen un componente histórico que se reproduce entre regiones *oligopolistas*, aquellas con un nivel de renta superior, y las regiones *dependientes*, que se encuentran en situación de desventaja. Desde esta teoría, las desventajas son estructurales y la tendencia que se espera es su constante reproducción. Sin embargo, esta teoría no hace consideraciones mayores respecto a la importancia del territorio.

No fue sino hasta que Krugman (1992) resaltó la importancia de la geografía económica que se recuperó el interés en el territorio como condicionante del crecimiento económico. Camagni (2006), aporta a este enfoque al señalar que el territorio es receptor y generador de procesos de “aprendizaje colectivo” que dan lugar a una acumulación socializada de conocimientos. Así, el concepto económico del territorio se constituye, de acuerdo con este autor, de tres elementos:

¹⁵ Por ejemplo, en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 para México, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD: 2003), se señala que mientras el Distrito Federal alcanza los 22 mil 816 dólares anuales, en Chiapas apenas se llega a los 3 mil 549 dólares. En tanto que la entidad con mayor producto por persona supera 6.42 veces a la que menos recursos genera; y agrega, que esta desigualdad también puede apreciarse al considerar que las cinco entidades federativas con mayor PIB per capita concentran 37.05% del PIB nacional, encontrándose en ellas el 17.5% de la población total. Por otra parte, las cinco entidades con menor PIB per cápita se encuentran el 13.09% de la población, con un 6.07% del PIB nacional.

- un sistema de externalidades tecnológicas localizadas (es decir, un conjunto de factores materiales e inmateriales que, gracias a la proximidad y la reducción de los costes de transacción afectados, también pueden convertirse en externalidades pecuniarias);
- un sistema de relaciones económicas y sociales que constituyen el *capital relacional* o el capital social de un espacio geográfico determinado; y
- un sistema de gobernanza local que agrupa a una colectividad, un conjunto de actores privados y un sistema de administraciones públicas locales.

De este modo, la calidad del territorio determina el desarrollo de las estructuras sociales. Las regiones son ámbitos cotidianos cercanos a todo aquello que las personas, ven como más próximo: educación, salud, vivienda, entre otros (Boisier, 1998), Pese a que Boisier (1992: p. 16) concibe al desarrollo regional como un proceso de crecimiento económico, se rescata esta definición ya que considera algunos puntos importantes que tienen relevancia en nuestro planteamiento, pues este proceso involucra:

- a) Un creciente proceso de autonomía decisional regional, que significa más y más capacidades regionales para definir su propio “estilo” de desarrollo y usar instrumentos de política congruentes con tal decisión.
- b) Una creciente capacidad regional para apropiarse el excedente económico generado en ella a fin de reinvertirlo en la propia región [...]
- c) Un creciente proceso de inclusión social, denotado este término en una mejoría sistemática en la repartición interpersonal del ingreso regional y una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones de competencia regional.
- d) Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y en torno al manejo racional de los recursos naturales de la región.
- e) Una creciente auto-percepción colectiva de “pertenencia” regional, o sea, de identificación de la población con su región.

Este planteamiento conduce a las cuestiones que más han llamado la atención a los estudiosos de la corriente clásica desarrollo regional: las fuerzas que condicionan los procesos de capital, el desarrollo empresarial, las redes de empresas, la difusión de innovaciones, el desarrollo urbano del territorio y la adaptación de las instituciones como mecanismos que, en conjunto, impulsan la acumulación de capital (Vázquez Barquero, 2005).

La corriente alternativa del desarrollo regional retoma todos estos elementos, los cuales conforman sistemas territoriales que se complementan con diversos factores sociales, culturales, ambientales e institucionales que conforman lo que Martínez (2005) denomina como *organización regional*, en donde el territorio juega un papel de gran importancia al

determinar o influir en las relaciones ciertas relaciones entre los actores del sistema. Así, el territorio es más que el simple lugar donde las actividades económicas concurren.

Fabbro (2008: p. 5) define el territorio como un sistema cognitivo y relacional, como una metáfora, en la que se representa el proceso de aprendizaje endógeno y cambio territorial. Esta metáfora puede ser empleada para la construcción de un sistema territorial, donde el propio territorio constituye un insumo mediante el cual se busca generar ventajas competitivas, y en donde la administración pública desempeña un importante papel para construir una gestión enfocada a la atención de la heterogeneidad y la desigualdad.

La idea que prevalece en esta metáfora es que la construcción de un sistema territorial implica una delimitación administrativa en función de las características espaciales con la finalidad de hacerlo más competitivo, es decir, movilizar recursos hacia las regiones más rezagadas, impulsar sus capacidades y homogeneizar su bienestar.

Las regiones, por su parte, se definen como *clusters* conformados por las unidades territoriales más significativas, que son de orden subprovincial (en México, en la mayoría de los casos, corresponden a los municipios), que cobra mayor relevancia debido a los procesos de descentralización, y es un espacio en el que se empiezan a desarrollar procesos de aprendizaje colectivo (Fabbro, 2008: p. 5).

Fabbro argumenta que los enfoques económico-territoriales tradicionales se caracterizan por principios como la jerarquía urbana, el dualismo centro-periferia y una visión centralista de arriba-abajo en los modelos decisorios y que, en la actualidad, esta visión es cada vez menos útil para entender la complejidad de los problemas territoriales-regionales.

Así, la metáfora del territorio como sistema cognitivo sirve para entender como enfrentan las regiones sus desventajas geográficas (derivadas de la lejanía de los centros de decisión económica), sociales (derivadas de la persistencia de estructuras sociales obsoletas o esencialmente tradicionales, como la familia y la comunidad) y económicas (derivadas de la persistencia de estructuras económicas basadas en la continuidad de actividades primarias,

industrias tradicionales). Desde este enfoque, los territorios y las regiones pueden desencadenar procesos de aprendizaje endógeno.

Krugman (1992) señalaba que en la economía internacional las fronteras se están volviendo cada vez más borrosas y los gobiernos tratan de mantener sus territorios como regiones homogéneas en las que ejerzan el control sobre las actividades que se desarrollan en el sistema territorial¹⁶, es decir, en este contexto, los gobiernos organizan su territorio dentro de los alcances administrativos de su jurisdicción, a fin de contar con instrumentos que les permitan influir en la organización regional y promover el desarrollo, enfocándose sobre todo regiones donde el proceso capitalista, como señala Apter (1974), ha generado una situación de vulnerabilidad debido al crecimiento de la desigualdad social.

Algunos de los problemas que más afectan a los países en desarrollo, de acuerdo con Gore (1984: p. 25), son los siguientes: las disparidades regionales en el nivel de desarrollo, el tamaño excesivo de las metrópolis nacionales (fenómeno que también se puede extender a algunas metrópolis estatales, en el caso de países como México, Brasil o Argentina) y las desigualdades en los ámbitos rural y urbano. Así, las políticas de desarrollo regional en escenarios antes descritos persiguen el objetivo de aliviar alguno o más de estos problemas, reduciendo las desigualdades sociales y económicas en esos ámbitos.

Por su parte, Bar-El y Schwartz (2006) señalan que el mayor problema de los países en desarrollo no son los bajos niveles de crecimiento económico, sino los altos niveles de desigualdad y de pobreza, pues como se sabe, el crecimiento económico no resuelve necesariamente la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. Estos problemas son vistos como fallas de mercado (Bar-El y Schwartz, 2006: p. 132) que se expresan mediante patrones de desigualdad interpersonal así como por desigualdades regionales. Estas últimas son causadas por la concentración del crecimiento económico en regiones específicas que gozan de mejores infraestructuras, capital social y otras ventajas que atraen un mayor número de actividades económicas (Bar-El y Schwartz, 2006: p. 134).

¹⁶ Agradezco a la Dra. Sarah Martínez Pellegrini por sus sugerentes comentarios en el sentido de caracterizar a las regiones como sistemas

Estos planteamientos son de importancia, pues en la economía y en los estudios del desarrollo el espacio es una de las dimensiones que menor atención recibía. No obstante, los problemas que aparecen entre territorios tienen una gran repercusión económica y social, por ejemplo, el crecimiento económico puede incrementar la brecha del bienestar entre la población de las regiones favorecidas por el crecimiento, mientras que en otras regiones la pobreza persiste, por lo que, en definitiva, el espacio cobra mayor importancia para el desarrollo regional.

Con la caracterización de las regiones y de los principales problemas que afectan su desarrollo basta señalar, para concluir este apartado, cuáles son las políticas que se han diseñado para atender estos problemas. Bar-El y Schwartz (2006) presentan estas opciones. La primera consiste en “ayudar a la gente pobre” (*helping poor people*). Esta opción consiste en brindar ayudas directas a los pobres por medio de subsidios, asistencia social, etc. Esta es la acción más directa que puede realizarse, pero no soluciona el problema. Este tipo de respuestas pueden ser muy eficientes en términos de aliviar los problemas más agudos de la población pobre, pero no contribuye a la creación de un proceso de largo plazo para su disminución.

La segunda consiste en apoyar a los sectores pobres (*helping the poor sector*). Este enfoque se refiere a la provisión de apoyos para sectores pobres como el agrícola. Estos apoyos toman la forma de desarrollo agrícola, reforma de la tierra (reparto agrario), apoyos para emprendedores rurales, etc. La idea de estas medidas es identificar a los grupos que requieren apoyo para proyectos de los que se espera generen iniciativas dinámicas y el crecimiento regional.

La tercera medida es la atracción y desconcentración de las inversiones industriales (*attracting and deconcentrating industrial investments*), esta se basa en la atracción de inversión extranjera directa. Este enfoque no tiene una orientación concreta hacia la población más pobre, pero asume que el crecimiento económico traerá beneficios que se filtrarán hacia esta población por medio de una plataforma que permita el incremento de la demanda. La

evidencia a lo largo de los años, afirman Bar-El y Schwartz (2006: p. 137), cuestiona la validez de dicho efecto (efecto del hilo conductor).

La cuarta medida descrita por Bar-El y Schwartz (2006) es la estrategia de urbanización y el desarrollo de polos de crecimiento (*urbanizing and the 'growth-pole' strategy*). El polo de desarrollo es descrito como un complejo de industrias relacionadas, estimuladas y lideradas por alguna de ellas. Sin embargo, las críticas a esta estrategia son que el desarrollo no se da en todos los lugares, se concentra en algunas actividades o lugares, ni se propaga en toda la economía. Por ejemplo, los polos de desarrollo no conducen al desarrollo de las áreas rurales de los países menos desarrollados.

En suma, la estrategia que se elija para impulsar el desarrollo regional y reducir las desigualdades económicas y sociales debe guiarse por las necesidades de cada región o cada sector de población al que se busque atender para que ofrezca mejores resultados. Entre las opciones comentadas previamente hay que distinguir entre aquellas que persiguen un impacto social inmediato, y las políticas económicas que persiguen un efecto gradual.

Las políticas que buscan influir en las decisiones de localización de las empresas y de la fuerza de trabajo, o alterar la distribución de las actividades económicas con el objetivo de mejorar los niveles de ingreso se orientan a resolver las causas de las fallas de mercado (Armstrong y Taylor, 2000: p. 232) son instrumentos económicos que económicos que no otorgan un beneficio directo a la población en desventaja.

Por su parte, las políticas de impacto social, como señalan Armstrong y Taylor (2000: p. 254) están orientadas a atender a las comunidades socialmente excluidas. Este tipo de políticas se basan en cinco principios orientadores: *igualdad interregional; justicia social; equidad geográfica; participación; y enfoques holísticos*. Los instrumentos de este tipo de políticas se caracterizan por su naturaleza de largo plazo que se conciben como parte de un proceso de desarrollo y reconversión espacial de las áreas seleccionadas, proceso anclado en la construcción de capacidades locales.

Las opciones de políticas de promoción del desarrollo regional por medio de las que se estudia la acción de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco están ligadas básicamente a la primera y a la segunda de las opciones anteriormente descritas, y no son alternativas enfocadas a desencadenar procesos de crecimiento económico; más bien, se ocupan de asegurar condiciones básicas para mejorar el bienestar de la población, sin menoscabo de otras estrategias que puedan desplegar las autoridades de éstos estados.

1.3.- Planeación y la coordinación intergubernamental en la gestión del desarrollo regional

El concepto de región es uno de los principales insumos para el establecimiento de procesos de planeación del desarrollo. La fragmentación de la autoridad del Estado, la democratización, la heterogeneidad y la creciente participación social demandan que los gobiernos establezcan procesos innovadores para desencadenar el proceso de desarrollo.

Una alternativa que ha destacado en la última década es la del desarrollo desde las propias regiones. Los gobiernos subnacionales empiezan a ordenar sus actividades a partir de las características de los espacios/territorios en los que ejercen su autoridad. Por ejemplo, en los sistemas federales distintas autoridades gobiernan sobre un mismo territorio, lo que demanda la existencia de mecanismos de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales para definir los cursos de acción que mejoren la calidad de la gestión gubernamental y contribuir a reducir la dispersión producida tras los procesos descentralizadores y disminuir las desigualdades territoriales.

Las regiones son importantes tanto por su significado descriptivo como por su uso en la administración y la planeación, por esta razón Branch (1988: p. VIII) apunta que, conforme crece la población a nivel mundial, conforme las actividades se vuelven técnicamente más complejas y más sensibles ambientalmente, las regiones se volverán áreas cada vez más necesarias para la atención y la acción, pues éstas ayudan a definir más cercanamente las condiciones o problemas espaciales.

Branch también destaca la importancia de una planeación regional efectiva para resolver o al menos reducir los problemas más críticos que se presentan alrededor del mundo, para asegurar la supervivencia humana de cara a los riesgos ambientales; sin embargo, apunta que “la cooperación continua entre los distintos cuerpos gubernamentales rara vez es alcanzada” (Branch, 1998: p. IX), por ello, se analizan los procesos de planeación regional y coordinación intergubernamental; previamente, se destacan planteamientos teóricos útiles para analizar las políticas de promoción del desarrollo regional de los estados de Hidalgo y Jalisco.

El concepto de región y la construcción de regiones en la planeación del desarrollo

Las regiones se definen como espacios con una o más características establecidas por la naturaleza o delineadas por los humanos para fines descriptivos, analíticos, administrativos u otros propósitos (Branch, 1988: p. 6). Para Björn Hettne (2002), las *regiones* son procesos que se encuentran en formación y sus fronteras cambian constantemente. En el contexto de la globalización, las *macrorregiones* y las *microrregiones*, tanto subnacionales como transnacionales son procesos interrelacionados. Por su parte, las regiones *formales* o institucionalizadas son más fáciles de caracterizar, pese a que los procesos de regionalización marchan, al menos en parte, de manera independiente de los procesos institucionales, así, la integración regional se refiere a la interacción organizada, económica o política, entre unidades antes autónomas (Hettne, 2002: p. 954).

Estas reflexiones son relevantes pues implican una transformación de la manera en que el Estado organiza sus acciones y cómo interactúa con la sociedad. En la actualidad, se reconoce que el mercado es incapaz de resolver los desafíos económicos, sociales y ecológicos o de generar un orden social (Messner, 1999: p. 78), más aún, si carece de inserción institucional tiende a acentuar las inequidades, la exclusión y la desintegración social.

En las últimas décadas se ha asistido a un proceso de dispersión formal de la autoridad desde los Estados centrales hacia-arriba (hacia las instituciones supranacionales) y hacia-abajo (hacia los gobiernos subnacionales) (Hooghe y Marks, 2001). En esta investigación interesa, principalmente, la segunda variedad: la dispersión hacia abajo y la respuesta de los gobiernos

subnacionales (estatales) ante los nuevos retos en la promoción del desarrollo. En este ámbito, además del crecimiento económico, los gobiernos tienen el enorme reto de disminuir las desigualdades socioeconómicas que prevalecen a lo largo y ancho del territorio sobre el cual ejercen su autoridad.

Por esta razón la promoción del desarrollo regional demanda de una planeación que contemple objetivos de largo plazo en función de los recursos disponibles y de la comprensión de los alcances de la acción institucional, y una coordinación intergubernamental que involucren a múltiples actores en los procesos de desarrollo.

Para establecer las bases de un sistema de planeación es necesario considerar ciertas condiciones, Hettne (2002) enumera cinco aspectos importantes en la formación de una región¹⁷:

- el espacio regional, se entiende como el ámbito donde se busca generar un proceso de desarrollo. Es una zona geográfica delimitada por barreras más o menos naturales y físicas, es decir, la región tiene sus raíces en el territorio;
- el complejo regional, que implica una constante profundización de las relaciones entre localidades de grupos humanos;
- la sociedad regional, la cual puede ser espontánea y organizada desde los ámbitos cultural, económico, político o militar;
- la comunidad real, que toma forma cuando un marco organizativo durable (formal o informal), propicia y promueve la comunicación social y la convergencia de los valores y las acciones en toda la región creando una sociedad civil; y
- un sistema regional institucionalizado, que posee una estructura apropiada para la toma de decisiones y una capacidad como actor más sólida.

Los límites gubernamentales definen un dominio geográfico y una soberanía política o jurídica, pero estos límites cambian al paso del tiempo. Los límites de las regiones rara vez coinciden con las jurisdicciones gubernamentales a menos que estos se ajusten de manera intencional.

Las regiones institucionales son determinadas por las situaciones y los propósitos de las instituciones, las cuales formulan y representan sus realidades internas, más que las

¹⁷ Aunque Hettne (2002: p. 954) enumera estas condiciones para la construcción de la regionalidad en el ámbito transnacional, parecen apropiadas para la conformación de procesos de construcción regional en otros ámbitos, como el subnacional, puesto que esta construcción se refiere, palabras del autor, a una “interacción organizada.”

particularidades ambientales, pues esas realidades pueden estar o no, relacionadas con las características espaciales. De no ser por la existencia de fuerzas de cambio, las regiones oficiales tenderían a mantenerse intactas, pues su delimitación está determinada por la costumbre, las prácticas, las actividades organizadas en ellas y los datos acumulados a lo largo de los años.

El Estado debe conducir los procesos de desarrollo, pero la existencia de múltiples jurisdicciones relacionadas con los individuos y con cada territorio particular implica mayores esfuerzos de coordinación. México es un país con un sistema federal, con una división territorial de la autoridad constitucional, la cual es compartida por gobiernos de diferente nivel, en donde la conducción del desarrollo se vuelve más compleja, máxime que la creciente competitividad electoral refleja que, en las jurisdicciones más descentralizadas, la heterogeneidad de preferencias ciudadanas demanda un mayor esfuerzo de los distintos órdenes de gobierno por responder a esa heterogeneidad.

En este contexto, en los debates sobre los sistemas federales una de las principales preguntas, para efectos tanto teóricos como prácticos, es si las jurisdicciones territoriales son mutuamente excluyentes o se encuentran traslapadas. Para responder a esta cuestión, Hooghe y Marks (2001) introducen el concepto de gobiernos multinivel para comprender los esquemas de gobernanza¹⁸ en situaciones de división y dispersión territorial de la autoridad. La importancia de este concepto deriva del reconocimiento de la ruptura de la vieja matriz *estadocéntrica* (Messner, 1999) y la necesidad de nuevos esquemas de coordinación social, en los que el Estado ya no es *el* actor dominante, sino un actor *más*. A continuación se verán las condiciones en las que se lleva a cabo la planeación regional del desarrollo.

¹⁸ Ellos definen *governance* como el establecimiento de reglas de manera autoritaria. Cuando hablan de imposición autoritaria de reglas no están hablando en un sentido arbitrario y represivo, sino que se refieren a un establecimiento de reglas derivado de la autoridad formal o informalmente reconocida que tiene la capacidad y la “autoridad” para hacerlo.

Nuevos esquemas de gobernanza, planeación regional del desarrollo y coordinación intergubernamental

Cabrero (2005, p. 22) señala que la gobernanza (*governance*) debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar distinto del viejo modelo jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de “redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”. En este sentido, el Estado se vuelve un animador de los procesos de desarrollo y su autoridad radica en la manera en que planea y gestiona el proceso.

En México, la planeación del desarrollo era una tarea principalmente de carácter nacional pero en las últimas tres décadas los gobiernos subnacionales empezaron a asumir esta actividad que implica no sólo un requisito formal, sino un proceso encaminado a mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas que ejecutan.

Desafortunadamente, en ocasiones, la planeación se concibe simplemente como un proceso de formulación de diagnósticos sectoriales que “establecen objetivos, lineamientos, metas, intencionalidades y buenos propósitos” pero persiste la creencia de que esto sirva sólo para justificar decisiones y acciones de gobierno (Acosta, 2007). Así, el estudio de los procesos de planeación regional y coordinación intergubernamental en la promoción del desarrollo regional adquiere gran importancia no sólo para fines analíticos, sino también prácticos, ya que la planeación regional es útil para reorientar recursos en función de los objetivos de la integración territorial y para reducir los desequilibrios regionales.

Hooghe y Marks (2001) modelan dos tipos de gobernanza. El primer modelo, la gobernanza tipo I, es un modelo en el que prevalece un limitado número de jurisdicciones no traslapadas, estables, concebidas en función de la dispersión de la autoridad a través de ellas. De acuerdo con estos autores, la base intelectual del Tipo I es el federalismo, donde el poder es compartido entre un número limitado de gobiernos que operan en unos cuantos niveles, regularmente, nacional, provincial y local (municipal). Las relaciones entre el gobierno central

y los gobiernos subnacionales no se traslapan,¹⁹ por lo que en este esquema se asume que las jurisdicciones existentes son mutuamente excluyentes, permanentes y cada una de ellas asume grandes y múltiples tareas.

La dispersión de autoridad en modelo de gobernanza Tipo I sobrevino después de la Segunda Guerra Mundial. Las últimas dos décadas del siglo XX presenciaron la descentralización de la autoridad desde los estados centrales hasta las regiones y las localidades. Ejemplo de ello es la reasignación de ciertas competencias federales en EE.UU. y Canadá hacia sus gobiernos subnacionales (Hooghe y Marks, 2001: p. 8), México, aunque tiempo después, no escapó a este proceso, principalmente cuando se dio la descentralización de los servicios de educación y salud en los años ochenta.

El segundo modelo, la gobernanza tipo II, es una imagen un poco más compleja, que implica la existencia de múltiples jurisdicciones caracterizadas por estar traslapadas entre sí, las cuales poseen competencias extremadamente distintas, empalmadas dentro de otras jurisdicciones funcionalmente específicas, sumamente flexibles, que cambian según cambian las demandas al gobierno (Hooghe y Marks, 2001: p. 4). El cuadro 1.1 ilustra las principales características de ambos modelos.

Cuadro 1.1

Tipos de Gobernanza Multi-nivel	
TIPO I	TIPO II
Jurisdicciones con <i>múltiples tareas</i>	Jurisdicciones con <i>tareas específicas</i>
Jurisdicciones <i>mutuamente excluyentes</i> en cada nivel en particular	Jurisdicciones <i>traslapadas</i> en todos los niveles
Número <i>limitado</i> de jurisdicciones	Número <i>ilimitado</i> de jurisdicciones
Jurisdicciones organizadas en un <i>número limitado</i> de niveles	No hay límites en el número de niveles jurisdiccionales
Jurisdicciones tienden a ser <i>permanentes</i>	Jurisdicciones tienden a ser <i>flexibles</i>
Fuente: Hooghe y Marks, 2001	

¹⁹ En el caso de México, básicamente son tres: federal, estatal y municipal, aunque para efectos de autoridad constitucional solamente se reconocen dos órdenes: el federal y el estatal. En el caso de Brasil, por ejemplo, se poseen los tres niveles que en México, pero en éste último los municipios sí tienen reconocimiento como autoridad constitucional (Souza, 2002).

La gobernanza Tipo II, señalan Hooghe y Marks (2001: p. 6), es una visión alternativa de los gobiernos multinivel en la que predomina un vasto número de jurisdicciones no alineadas operando en diversas escalas territoriales, cada una con tareas específicas por atender. Estas jurisdicciones se encuentran traslapadas territorialmente, por lo que cada problema puede dar pie a la creación de una nueva jurisdicción, es decir, el sistema jurisdiccional es sumamente flexible. Esto implica, en palabras de Messner (1999: p. 83) que la complejidad de los problemas existentes demanda una *definición colectiva* de las dimensiones de los problemas sociales y de sus desafíos políticos.

En las sociedades latinoamericanas, que se encuentran en proceso de modernización, prevalece una fuerte dispersión de los recursos de coordinación (capacidad para identificar problemas, desarrollar alternativas de solución, implantar y evaluar políticas; diseminación de los recursos de coordinación social), y una constante propensión a la fragmentación y la descentralización tendentes a la consolidación de estructuras horizontales y a un creciente peso de las *estructuras de redes* (Messner, 1999).

González Block (1993: p. 441) retoma un concepto de descentralización definido por el grado en que la autoridad se transfiere o se dispersa a través de la jerarquía geográfica del Estado e implica una “subdivisión del territorio de un Estado en áreas más pequeñas, y la creación de instituciones políticas y administrativas en dichas áreas”²⁰, de manera que la descentralización es vista no sólo como un recurso de dispersión territorial, sino como un conjunto de formas legales tendientes a modificar las jerarquías del poder en una diversidad de espacios administrativos.

Anteriormente, se caracterizó al desarrollo como un proceso, más que como su resultado y el desarrollo regional se definió como un proceso localizado de cambio social sostenido que persigue el progreso de una región, de su comunidad y de cada individuo residente en ella (Boisier, 1992: p. 16). Así, las estrategias de promoción del desarrollo regional requieren trascender los límites jurisdiccionales y ampliar los espacios de autonomía

²⁰ De este modo, en sintonía con este autor, la descentralización “tiene que ser vista ya no solo como una transferencia de responsabilidades, sino como un balance de poder entre las unidades de gobierno que existe o resulta después de la aplicación de políticas” (González Block, 1993: p. 441).

local para que la descentralización sea más que una delegación residual de funciones, en donde las comunidades utilicen al *centro*²¹ para su provecho (González Block, 1993: p. 442) y no al contrario.

En términos de la planeación del desarrollo, dentro de regimenes autoritarios las respuestas a las preguntas ¿qué?, ¿cómo? y ¿de quién? se decretan por un número relativamente reducido de personas con influencia en el gobierno; bajo regimenes democráticos son un amplio número de poderes, entre los que se incluye a los ciudadanos del país y sus representantes electos (Griffin y Enos, 1975: p. 21). Ante un escenario de mayor competitividad electoral, dispersión y fragmentación del poder a lo largo de las distintas unidades jurisdiccionales (órdenes de gobierno), la planeación centralizada pierde fuerza y se abren espacios para la coordinación social y la coordinación intergubernamental como procesos complementarios.

Una característica de la acción pública en la actualidad es la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización (Cabrero, 2005: p. 43). El modelo centralizador establecido en México y América Latina durante el siglo XX instaurado para reducir las enormes desigualdades y la heterogeneidad al interior de cada país que impulsó el diseño de políticas uniformes, universales y estandarizadas para igualar las condiciones nacionales ha perdido eficacia. En este contexto, los gobiernos subnacionales poco a poco han comenzado a desplegar su propia agenda de políticas públicas (Cabrero, 2007: p. 1).

Los efectos de la intergubernamentalidad, de la creciente dilución de las fronteras político administrativas de la acción territorial, y de las esferas pública y privada afectan, por igual, apunta Cabrero, tanto en la realidad europea como en la norteamericana o en la latinoamericana, así se presenten con particularidades propias en cada contexto (Cabrero, 2005: p. 44). Como se puede apreciar, la conducción de los procesos de desarrollo requiere de la participación de múltiples actores, ya que la descentralización implica la fragmentación del poder entre múltiples jurisdicciones y el ámbito local demanda mayor autonomía decisional en contextos en los que su capacidad de resolver los problemas actuales sigue siendo limitada.

²¹ Se habla de centro en el sentido de las relaciones *centro-periferia*.

Enfoques para la planeación del desarrollo regional

La planeación del desarrollo regional se ha redefiniendo con el tiempo, entre sus principales tareas destaca la de preservar o fomentar la equidad espacial y enganchar a la gente en los procesos de desarrollo, por lo que el criterio para evaluar el éxito de una política regional es la reducción de las disparidades en los niveles de bienestar (Gore, 1984: p. 149).

La planeación es entendida como una determinación de metas que consiste en la construcción y autorización de programas económicos, sociales y políticos (Griffin y Enos, 1975). Esta construcción consiste en una determinación de las metas u objetivos de uno o varios programas, la enumeración de los recursos disponibles para su consecución, la consideración de políticas alternativas que rigen las formas en que pueden usarse los recursos, y una revisión de su congruencia para asegurar que se alcancen las metas y, finalmente, revisiones periódicas para prever acontecimientos inesperados (Griffin y Enos, 1975: p. 20), además debe establecer una red de comunicaciones para transmitir información.

La planeación regional ofrece un enfoque alternativo para la promoción del desarrollo regional, y es definida por Gore como una “actividad endógena” conducida desde dentro de las regiones en las que las decisiones tendrán efecto (Gore, 1984: p. 160). Stöhrn y Taylor dirigen su atención al problema de cómo reducir las inequidades espaciales para lo que identifican dos enfoques básicos: el primero es el del “desarrollo desde arriba” (*development from above*), y el segundo el del “desarrollo desde abajo” (*development from below*).

El primer enfoque, “el desarrollo desde arriba” se basa en una planeación funcional regional y es descrito como un paradigma *exterior del desarrollo* que equipara al desarrollo con el crecimiento económico, enfatiza la inversión intensiva en desarrollo urbano e industrial, maximiza el uso de economías externas de escala y los proyectos de innovación tecnológica y se ocupa de la reducción de las barreras políticas, sociales, culturales o institucionales. La estrategia se aplica por medio de la creación de polos de crecimiento y el supuesto de que el desarrollo es conducido por la demanda externa y los impulsos innovadores de unos cuantos

sectores dinámicos, y asume el desarrollo se esparciría al resto del sistema ya sea de forma espontánea o inducida (Gore, 1984: p. 160).

En contraste, el “desarrollo desde abajo” los grupos locales toman las decisiones que se aplican en dicho ámbito, es un paradigma del desarrollo desde dentro definido como un proceso integral que ensancha las oportunidades de los individuos, los grupos sociales y comunidades organizadas en escalas territoriales locales e intermedias para la movilización de sus capacidades y sus recursos a favor del beneficio social, económico y político comunes (Gore, 1984: p. 161). Su principal objetivo es incrementar la eficiencia de los factores de producción de las áreas menos desarrolladas económicamente y promover que la población de la región posea un mayor grado de autodeterminación para decidir el rumbo del desarrollo.

Así, la planeación regional es parte de una estrategia de intervención que explícitamente se propone cambiar la distribución espacial de la infraestructura física, o las actividades de la población dentro del territorio de un estado (Gore, 1984: p. 242) por medio de asignaciones espaciales de recursos en las regiones. Éstas son áreas que generalmente abarcan áreas mayores que las del territorio cubierto por los gobiernos municipales. Finalmente, la organización regional del aparato institucional para la planeación regional requiere de cambios que pueden ser o bien radicales o bien marginales (Gore, 1984: p. 243).

1. 4.- Conclusión

En este capítulo se argumentó que el desarrollo es el principal objetivo de una nación y la coordinación y la gestión gubernamental son necesarias para alcanzarlo. Lipset destaca que los países más desarrollados tienen más probabilidades de mantener un régimen democrático, sin embargo, las sociedades en proceso de modernización corre el riesgo de desestabilizarse, por lo que necesitan de instituciones capaces de mantener la estabilidad y el orden.

Apter sugiere que muchos de los problemas de las sociedades desarrolladas se inyectan en aquellas en proceso de modernización, las cuales carecen de los medios para resolverlos,

estancándose en la modernización y colocándose en una posición de vulnerabilidad ante ciertos riesgos, a continuación se ilustra con un ejemplo del propio autor:

La búsqueda de lo que parece ser un curso de acción económicamente racional también puede producir una disfunción “social”. Las políticas de desarrollo que maximizan el ingreso para mantener una buena relación de la balanza de pagos y estimular el flujo de la inversión, generalmente están concebidas para estimular el crecimiento interno. Es probable que también incrementen el consumo y ensanchen el mercado. A menudo los mayores ingresos se dirigen hacia el consumo de bienes importados o hacia la inversión en los países industriales, antes que a la inversión en la industria nacional. Los individuos afortunados cuyo ingreso personal ha aumentado, generalmente se interesan más por reducir al mínimo las consecuencias del subdesarrollo sobre su estilo de vida que en utilizar el capital [...] que en propósitos de utilidad social. La consecuencia económica de esta preocupación por un consumo de *status* es un ritmo de industrialización más lento; la sociológica, el aburguesamiento; y la política, una desigualdad cada vez mayor, acompañada por una asignación desproporcionada de las mayores oportunidades de elección (Apter, 1974: p. 63).

Entre los problemas de las sociedades en proceso de modernización están el crecimiento de la desigualdad social, así como la distorsión en la asignación de oportunidades de elección entre los miembros de la sociedad. En América Latina, estos problemas siguen patrones claramente territoriales que se expresan en desigualdades en los niveles de desarrollo, excesivo tamaño de las metrópolis y las inequidades en los ámbitos rural y urbano.

Los estudios clásicos sobre desarrollo regional se ocupan principalmente del crecimiento económico, pero este tema es mucho más amplio. Bueno Lastra ubica los principales problemas del desarrollo regional a partir de los desequilibrios históricos o iniciales de renta entre regiones *oligopolistas*, las de mayor renta, y *dependientes*, las que se encuentran en desventaja.

Desde esta perspectiva la solución a los problemas del desarrollo regional ocurren por etapas: desde el crecimiento de la renta proveniente del aumento de la innovación tecnológica, crecimiento de la productividad en un proceso secuencial de difusión de innovaciones en el conjunto de la economía, aparición de efectos multiplicadores “típicos” de gasto, elevaciones salariales, economías de escala, fuerzas de aglomeración urbana hasta llegar a la fase de des-economías de escala.

Sin embargo, el desarrollo no se relaciona tanto con la disposición de recursos, sino con cómo se emplean para cumplir con las aspiraciones sociales o, como apunta Gharajedaghi, con las necesidades y los legítimos deseos de las personas. Estudios como los de Bulte *et al.* (2005) proporcionan evidencia empírica respecto a esta afirmación, señalando que las instituciones juegan un papel clave en los procesos de crecimiento económico y de desarrollo y que la abundancia de recursos no garantiza el desarrollo de una sociedad.

Un ejemplo es el caso de Chile, país que explotó recursos abundantes como el cobre y experimentó un proceso de crecimiento económico mientras era gobernado por una oligarquía predatoria encabezada por Augusto Pinochet, en donde el gobierno promovió un conjunto de intereses muy reducido, distorsionando las opciones de elección de la sociedad y quebrando el orden democrático previo.

Considerando los elementos anteriores, se retoma la definición de desarrollo regional de Boisier (1998), que involucra una mayor capacidad decisional de una región para definir su estilo de desarrollo y utilizar los instrumentos de política pública congruentes con tal decisión como en Kerala, India, en donde se privilegió la distribución y el bienestar social sobre el crecimiento económico.

Así, la capacidad de la región para apropiarse del excedente económico y reinvertirlo en la misma, de fomentar la inclusión social (mejorando la repartición del ingreso entre las personas y la posibilidad de participación en las decisiones de la región), y un fuerte sentido de pertenencia a la región incrementan las probabilidades de lograr un desarrollo más equilibrado (Boisier, 1998).

La democracia es una condición necesaria, más no suficiente, para promover el desarrollo. Bueno de Mesquita y Root (2000) apuntan que cuando los gobiernos fallan en promover el desarrollo tienen mayores probabilidades de perder sus posiciones de poder en las elecciones. En este contexto, aunque la democracia no garantiza el desarrollo, es necesario potenciar las distintas configuraciones institucionales que ofrecen los regimenes democráticos, tal y como describe Chan (2002) es el caso de los países Asiáticos (NIC's), quienes

aprovecharon las ventajas de los regimenes democráticos sin serlo. Chan asegura que estos países siendo liberales, más no democráticos, aseguraron tres elementos fundamentales utilizados por las democracias occidentales para ser exitosas en su esfuerzo por promover el desarrollo de sus sociedades: seguridad, estabilidad y apertura de la información.

Asimismo, la evidencia internacional indica que existe mayor interés para promover el desarrollo regional en contextos de mayor competitividad electoral. Arroyo, Keim y Scott (2001) muestran que la reunificación y democratización alemana y su integración a la comunidad europea dieron pie para que en Branderburgo se impulsara un ambicioso proceso de regionalización. Souza (2002) estudia las tensiones entre el gobierno brasileño y los estados por tratar de reducir las desigualdades entre las regiones brasileñas en el contexto de la democratización iniciada en 1985 y Bar-El y Schwartz (2006) destacan las estrategias seguidas en el estado de Ceará, Brasil, para reducir las desigualdades sociales y económicas existentes entre sus regiones. En el caso del Reino Unido, Tewdwr-Jones y McNeill (2000) y John y Ward (2001) explican el interés por las políticas de desarrollo urbano y regional en un contexto de alta competencia electoral entre los partidos Laborista y Conservador.

La planeación regional implica la cooperación ente distintos cuerpos gubernamentales (Branch, 1988), ya que ésta se ejerce sobre regiones delineadas por medio de procesos institucionales a fin de evitar que se polaricen las inequidades sociales o económicas, la exclusión y la desintegración social. Finalmente, en contextos de dispersión de la autoridad desde los Estados centrales hacia los gobiernos subnacionales, la coordinación implica nuevos esquemas de gobernanza, para la conducción de los procesos de desarrollo.

Estos nuevos esquemas de gobernanza representan la ruptura de lo que Messner (1999) denomina la vieja matriz estadocéntrica, que constituyen nuevos estilos de gobernar, diferentes a los viejos modelos jerárquicos (Cabrero, 2005). Debido a que la planeación del desarrollo en México fue, durante un período prolongado, una tarea principalmente de carácter nacional, pero conforme se rompió esa vieja matriz, los gobiernos subnacionales han asumido la tarea de la planeación del desarrollo.

Hooghe y Marks identifican dos tipos de gobernanza. La gobernanza Tipo I, tiene su base en el federalismo y se relaciona con esquemas en los que hay una clara división de tareas entre un reducido número de jurisdicciones, excluyentes entre sí, caracterizadas por su permanencia a lo largo de tiempo. Mientras que en la gobernanza Tipo II existe un amplio número de jurisdicciones a las que se les asignan ciertas tareas específicas y pueden estar traslapadas con otras jurisdicciones por lo que tienden a ser más flexibles.

Las sociedades latinoamericanas han experimentado una fuerte propensión a la fragmentación y la descentralización (Messner, 1999), la cual tiene que ver con el grado en que la autoridad se transfiere y dispersa a través de la jerarquía geográfica del Estado (González Block, 1993), con la subdivisión del territorio en áreas más pequeñas y con la creación de instituciones políticas y administrativas dentro de estas áreas. Esta dispersión del poder ocurre en contextos democráticos, donde existe una amplia participación de múltiples actores en el proceso de planeación que incluye un gran número de poderes, a los ciudadanos y sus representantes electos (Griffin y Enos, 1975).

Así, la planeación se define como una determinación de programas económicos, sociales y políticos en los que se establecen ciertas metas y objetivos y se enumeran los recursos disponibles y la consideración de políticas alternativas. En este sentido, las políticas regionales, que se proponen reducir las disparidades en los niveles de bienestar pueden realizarse desde dos enfoques. El primero, el “desarrollo desde arriba”, es una visión funcional de las regiones, basada en el paradigma del crecimiento económico que apuesta por la creación de polos de desarrollo y asume que el desarrollo se esparcirá al resto del sistema en forma espontánea o inducida.

En el segundo enfoque, el “desarrollo desde abajo”, los grupos locales toman las decisiones que tienen que ver con su propio desarrollo y ensancha las oportunidades de los individuos y las comunidades organizadas en escalas territoriales locales e intermedias para la movilización de sus capacidades y recursos a favor del beneficio social, económico y político común (Gore, 1984), por lo que la planeación regional se concibe como una actividad endógena que es conducida desde dentro de las propias regiones.

CAPÍTULO II.- PANORAMA DEL DESARROLLO EN LOS ESTADOS DE HIDALGO Y JALISCO. PREMISAS CONTEXTUALES

Introducción

Este capítulo se divide en cuatro partes y su objetivo es presentar una caracterización de las unidades de estudio a partir de aspectos socioeconómicos, político-electorales e institucionales a fin de establecer las características que orientan las políticas de promoción del desarrollo regional en los estados de Hidalgo y Jalisco.

En la primera parte se describen indicadores de desarrollo a nivel estatal que describen cierta mejora en los niveles de bienestar de la población de ambos estados. En la segunda parte se describen los indicadores del Índice de Desarrollo Municipal Básico, a partir de promediar los indicadores que lo componen para puntualizar la existencia de brechas entre los niveles de desarrollo de estas entidades.

La tercera sección analiza el panorama político-electoral en los estados de Hidalgo y Jalisco, debido a que la literatura consultada apunta que al presentarse contextos de alta competitividad los gobiernos tienden a mostrar mayor interés en promover el desarrollo regional. En esta sección se analizan los datos de los procesos electorales para gobierno del estado y para presidentes municipales.

En la última sección del capítulo se caracterizan los objetivos de las políticas de promoción del desarrollo regional de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco con base en los procesos institucionales que rigen la gestión del desarrollo, como la regionalización y la creación de espacios de coordinación intergubernamental; por último se describen las pautas generales que establecen los gobiernos estatales para tal propósito en sus planes de desarrollo.

2.1.- Caracterización de los estados de Hidalgo y Jalisco: indicadores socioeconómicos y vocaciones económicas

Los conceptos de heterogeneidad y desigualdad no son sinónimos. La heterogeneidad tiene que ver con la composición de la población de una región, sus características culturales, sus vocaciones económicas, la historia local, etcétera, mientras que la desigualdad se refiere a aspectos cualitativos y cuantitativos e indica la calidad de un proceso de desarrollo que se manifiestan en los niveles de desarrollo que prevalece entre personas o territorios.

Los procesos de desarrollo en México han estado marcados por la desigualdad que acompaña su heterogeneidad social. La desigualdad y la heterogeneidad muestran claros patrones territoriales a lo largo de la geografía nacional así como al interior de los estados, esto motivó, apunta Cabrero (2007: p. 1), que en el pasado, los gobiernos impulsaran “políticas uniformes, universales y estandarizadas buscando, de esta manera, igualar las condiciones nacionales”. Appendini y Murayama (1972: p. 125) destacan que en el periodo 1900-1960 ocurrió un profundo proceso de transformación de la vida política, económica y social de México en el que

Se registró un intenso crecimiento demográfico, una alta movilidad de la población, un intenso proceso de urbanización, paralelo al de la industrialización, la transformación del sector agropecuario, una gran movilidad social y una elevación del nivel de vida en general. Sin embargo, el desarrollo no fue homogéneo en todo el país, pues se evidenció una marcada desigualdad entre regiones, lo cual significó grandes núcleos de población que no se beneficiaron de ese proceso.

Ante este panorama de heterogeneidad y desigualdad y la necesidad de una transformación en las políticas públicas, provocada por los procesos de descentralización de los estados nacionales, los gobiernos subnacionales cobran mayor importancia en la promoción del desarrollo regional. En esta sección se repasan, *grosso modo*, las principales características socioeconómicas de los estados de Hidalgo y Jalisco para conocer el panorama de su desarrollo.

El cuadro 2.1 resume la información de los principales indicadores empleados en las mediciones del desarrollo. En se exhibe la información de los estados de Hidalgo y Jalisco con

relación a los datos agregados a nivel nacional. Entre los años 2000 y 2005 la población nacional creció de casi 97 millones y medio de habitantes a poco más de 103 millones de personas. Del total de la población nacional, Hidalgo representó el 2.29% y 2.27% durante esos años, respectivamente, mientras que Jalisco representó 6.48% y 6.53% durante los mismos años.

Respecto a la provisión de servicios básicos, el Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI indica que en el estado de Hidalgo 14.73% de las viviendas carecen de agua potable en tanto que 18.5% carecía de acceso al drenaje. Por su parte, en Jalisco la cobertura de estos servicios es mayor, ya que la cobertura de agua potable alcanza poco más de 92% de las viviendas del estado, mientras que 97% de la población posee drenaje en sus viviendas. El porcentaje que carece de energía eléctrica es apenas 2.12% en Jalisco y 2.22% en Hidalgo.

Cuadro 2.1

Indicadores sociales de los estados de Hidalgo y Jalisco						
	2000			2005		
	Nacional	Hidalgo	Jalisco	Nacional	Hidalgo	Jalisco
Población total	97,483,412	2,235,591	6,322,002	103,263,388	2,345,514	6,752,113
% viviendas particulares habitadas sin agua entubada de la red pública	14.67	19.50	9.97	12.16	14.73	7.40
% viviendas particulares habitadas sin drenaje	21.35	33.83	7.65	12.01	18.56	3.08
% viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	4.60	7.86	2.12	2.45	4.92	2.22
% Población analfabeta (15 años o más)	9.46	14.92	6.45	8.34	12.80	5.56
Tasa de mortalidad Infantil	19.40	21.94	17.7	16.76	18.73	15.25
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	14.79	19.02	7.36	11.48	12.78	5.35
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	30.97	58.52	19.40	28.99	57.28	17.40
% Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	50.99	65.27	40.93	45.26	61.68	43.46
				2004	2004	2004
Producto Interno Bruto	4,983,517,681	64,968,610 1.3%	321,206,819 6.5%	6,964,058,586 100%	90,767,962 1.3%	439,288,462 6.1%

Fuentes: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Censo de Población y Vivienda 2005; Finanzas Públicas Estatales y Municipales

La población analfabeta de 15 años o más en Hidalgo representa 6.45%, en tanto que en Jalisco es apenas superior a 5%.¹ Respecto a los indicadores educativos es interesante destacar que en Jalisco las autoridades estatales reconocen en el *Plan Estatal de Desarrollo 2030* (PED-2030) (Gobierno del Estado de Jalisco, 2007) que el estado ha perdido competitividad al no asegurar a sus habitantes el acceso universal a los servicios educativos:

Jalisco se encuentra por debajo de la media nacional en la mayoría de los indicadores educativos. En particular es lamentable el lugar 27 en cobertura de EMS [Ecuación Media Superior] cuando dicho nivel educativo es obligatorio en la entidad. Debido a la alta dispersión poblacional cada vez se requerirán más recursos por alumno para entender las necesidades educativas (p. 351).

Por su parte, el estado de Hidalgo ha mostrado un avance destacado en cobertura educativa, ya que ha

Se ha consolidado la oferta de la educación básica en la entidad, ya que Hidalgo se encuentra ubicado en el séptimo lugar nacional considerando que se brinda atención educativa al 93.7% de la población en edad escolar que se encuentra en el rango de 6 a 14 años; se atiende en la educación preescolar a 96 de cada 100 niños de 5 años de edad; en educación primaria, se inscribe a la totalidad de los alumnos que solicitan su ingreso a este nivel; y en la educación secundaria se inscribe el 94.27% de los egresados de primaria (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2002).

La tasa de mortalidad infantil estimada para año 2000 en Hidalgo fue de 21.94 defunciones por cada mil nacimientos, misma que disminuyó a 18.73 defunciones en el año 2005. Por su parte, Jalisco reportó una tasa de mortalidad infantil de 17.7 durante el año 2000, la cual disminuyó a 15.25 en 2005, mientras que a nivel nacional dicha tasa también disminuyó en los mismos años, al pasar de 19.40 a 16.76 defunciones por cada mil nacimientos.

Respecto a los niveles de hacinamiento, el Consejo Nacional de Población (Conapo) estimó que, durante 2005, 12.78% de las viviendas en el estado de Hidalgo se encontraban en esta condición, mientras que en Jalisco sólo 5.35% de las viviendas presentaban algún nivel de hacinamiento.

¹ Asimismo, durante el 2005 la proporción de personas mayores de 15 años que tienen al menos la primaria concluida corresponde al 50% en Hidalgo y el 52% en Jalisco.

La dispersión de población es otra situación considerada para medir los niveles de desarrollo, ya que la población más marginada suele habitar en regiones remotas. El estado de Hidalgo presenta una alta dispersión poblacional, 57.28% de su población vive en localidades de menos de 5,000 habitantes, lo que dificulta la posibilidad de llevar servicios básicos a esta población. En Jalisco persiste un fuerte contraste, ya que más de la mitad de la población del estado se concentra en la zona metropolitana de Guadalajara, mientras que 17.40% de la población se encuentra dispersa en localidades de menos de 5,000 habitantes. De acuerdo con Arias de la Mora (2008), esto implica que “para los jaliscienses sólo sigue habiendo dos opciones que les significan oportunidades reales para aumentar su calidad de vida: emigrar a la zona metropolitana de Guadalajara o a Estados Unidos.” El abandono de las ciertas regiones representa un gran problema para mejorar la calidad de vida de la población del estado.

Vocaciones económicas de los estados de Hidalgo y Jalisco

En el año 2004, Jalisco aportó el 6.3% del PIB nacional, mientras que Hidalgo contribuyó con tan solo 1.3%, lo que evidencia la importancia del primero en su contribución a la economía nacional, siendo el cuarto lugar por su aportación al PIB, solo por debajo del Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León. De acuerdo a estimaciones de la Universidad Autónoma Chapingo, el PIB per cápita a nivel nacional mostró una tasa de crecimiento apenas superior a medio punto porcentual (.51%) entre los años 2000 y 2005, mientras que Hidalgo y Jalisco reportaron una tasa negativa, -1.83% y -0.90%, respectivamente (cuadro 2.2).

Cuadro 2.2

PIB per cápita*			
	2000	2005	Tasa de crecimiento
Nacional	15,128	15,205	0.51
Hidalgo	9,400	9,227	-1.83
Jalisco	14,972	14,838	-0.9

* A pesos constantes de 1993
Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, Universidad Autónoma Chapingo, Departamento de Estadística, disponible en <http://www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/index.php?what=100>

Hidalgo. La industria manufacturera ha sido una de las principales actividades económicas de esta entidad a lo largo del periodo 1993-2004, sin embargo, su participación porcentual en relación al PIB estatal declinó de 27.38% en 1998 a menos de 24% en 2003. A su vez, los servicios comunales, sociales y personales crecieron rápidamente, pasando a contribuir 26.6% del PIB del estado.

Otros sectores de importancia en la economía del estado son los servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler que promedian una participación de 14% en el PIB total del estado en el periodo 1998-2003. Destaca que el comercio, restaurantes y hoteles mostraron una tendencia a la baja durante este periodo, pues en 1993 contribuyeron con 14.53% del PIB total del estado, disminuyendo su participación a 11.39% en 2004. El sector agropecuario, silvicultura y pesca tiene comportamientos cíclicos pero su contribución se mantiene baja en relación con la economía del estado, contribuyendo con 8.71% del PIB en 1994, logrando un máximo 10.28% en 1996 y una disminuyendo a 5.97% en el año 2004.

La zona sur del estado es la de mayor dinamismo económico debido a su cercanía con la zona metropolitana del Valle de México. En esta zona se encuentran algunos de los municipios más importantes del estado en cuanto a su actividad económica, entre ellos destacan Tizayuca y la capital Pachuca, en ella, las actividades manufactureras y de construcción registran una participación importante.²

En el año 2000 el sector secundario empleó a 131 mil trabajadores equivalentes casi al 18% de la población económicamente activa (PEA) del estado (Dirección General de Planeación y Prospectiva, 2006), mientras que la industria de la construcción empleó a casi el 10 por ciento de la PEA. Por su parte, en el sector primario se empleó el 25% de la población económicamente activa del estado; esta población es la que generalmente padece mayores rezagos sociales y económicos. Así, en conjunto, los sectores primario y secundario emplearon en ese año a casi el 54% de la población económicamente activa del estado. El restante 45% incluye a la población dedicada a los servicios sociales, comunales y personales; este sector de actividad abarca actividades que van desde las relacionadas con los servicios públicos como

2

los privados. Así, la actividad comercial domina las actividades terciarias con 101,886 empleadas en el año 2000, que equivalen casi al 14% de la población ocupada; también destaca que 6% de la población ocupada se dedicó a actividades relacionadas con el sector educativo.

Jalisco. Con base en el diagnóstico realizado por el gobierno del estado para la formulación del PED-2030, Jalisco dispone de casi 2.9 millones de personas ocupadas lo que lo coloca como el tercer mercado laboral del país (6.8% del total nacional, superado sólo por el Estado de México y el Distrito Federal (PED-2030: p. 65). De acuerdo con el PED-2030, Jalisco registró un aumento del empleo formal en el período 2001-2006 que se reflejó en un incremento del número de trabajadores asegurados en el IMSS aumentando a una tasa promedio de 2.37%, comportamiento que se explica por el aumento de las empresas establecidas en la entidad.

Destaca que 60.8% de la población ocupada se emplea en el sector servicios, 30.2% lo hace en el sector secundario o industrial y solamente un 8.4% en el sector primario (PED-2030: p.67). La información proporcionada por el gobierno estatal sobre cómo se distribuye el empleo entre el tipo de empresas en el estado es muy reveladora ya que en su mayoría se concentra en microempresas³ de hasta 10 empleados, lo cual nos da una idea de cómo se distribuye el ingreso.

Las remuneraciones varían por sector de actividad pero sobresale que casi 50% de la población del estado no obtiene más de tres salarios mínimos y este fenómeno se muestra de manera contundente al observar la remuneración promedio por persona ocupada en las diferentes regiones, así “la percepción promedio del personal ocupado en las áreas urbanas de las regiones Sierra Occidental, Sierra de Amula y Norte, representan 20% de la Región Centro” (p. 69), situación que se acentúa en el caso de las actividades agropecuarias y que

³ De un total de 101,417 unidades económicas registradas, 94.5% son microempresas con no más de 10 empleados, las cuales ocupan a 51% del personal ocupado y generan solamente el 16% del PIB del estado. Las pequeñas empresas (11-50 empleados) participan con 4.3% del empleo y 14.2% del PIB; las empresas medianas (51-250 empleados) con 13% y 18.9% respectivamente; mientras que las empresas grandes (más de 250 empleados) representan 27% y aportan 51% del PIB (p.68).

propicia la expulsión de la población hacia la zona metropolitana de Guadalajara o hacia el extranjero.

En Jalisco la actividad terciaria aportó un 57% del PIB estatal (comercio y servicios como restaurantes, hoteles, servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias, servicios comunales, sociales y personales) entre 1993 y 2004; mientras que el PIB manufacturero representó el 22% en el mismo período, mostrando una ligera tendencia decreciente, al caer del 23.7% del PIB del estado en 1997 a 19.7 en 2004.

2.2.- Comparación de la situación socioeconómica a nivel municipal (análisis de promedios municipales del Índice de Desarrollo Municipal Básico)

En la sección previa, se presentó una revisión de las características que tienen los estados de Hidalgo y Jalisco con relación a distintos indicadores de desarrollo. A continuación se revisan de indicadores a nivel municipal. Se utilizan los indicadores que componen el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) para los años 2000 y 2005. El cuadro 2.3 se presenta los valores promedio de los ocho indicadores de este índice.⁴

El valor promedio del Índice de Desarrollo Municipal entre los 84 municipios de Hidalgo aumentó de 0.513 en año 2000 a 0.527 durante 2005. En Jalisco el valor promedio para los 124 municipios de 0.598 y 0.608 durante los mismos años (cuadro 2.3).⁵ Estos valores ilustran cierta mejora en los niveles de desarrollo de los municipios de ambas entidades, pero Hidalgo mejoró a un ritmo ligeramente superior que Jalisco, lo que se percibe en la reducción de la desviación estándar dentro de cada entidad.

⁴ En esta sección es importante aclarar que se siguió el análisis de los autores del IDMb (Flamand *et. al*, 2007), para repasar el panorama estatal por medio del análisis del valor promedio de los municipios en relación a los indicadores que componen el índice, pero como acotan los propios autores: “cuanto más dispersos (alrededor de la media) se encuentren los valores del IDMb de los municipios de un estado, más heterogéneos serán los niveles de desarrollo municipal y la media será menos representativa de la situación de los municipios del estado”.

⁵ La diferencia entre ambas entidades no es tan amplia, si se considera que la media del IDMb de los 2418 municipios mexicanos (sin incluir a las delegaciones del Distrito Federal) es de 0.6954 en el año 2000 y 0.5209 en 2005. Sin embargo, cuando se descompone dicho índice en los diversos indicadores que lo integran se encontraron situaciones reveladoras.

Cuadro 2.3

Índice de Desarrollo Municipal Básico (promedios estatales)												
	Hidalgo				Jalisco				Nacional			
	2000		2005		2000		2005		2000		2005	
	Media	Des. St.	Media	Des. St.	Media	Des. St.	Media	Des. St.	Media	Desv. St	Media	Desv. St.
Índice de Desarrollo Municipal	0.513	0.086	0.527	0.074	0.598	0.065	0.608	0.057	0.695	0.078	0.521	0.084
Índice de Servicios	0.515	0.052	0.503	0.046	0.515	0.044	0.505	0.039	0.495	0.060	0.484	0.055
Índice Ambiental	0.641	0.211	0.715	0.187	0.811	0.131	0.850	0.112	0.605	0.223	0.666	0.214
% Viviendas con agua potable	0.758	0.200	0.780	0.193	0.839	0.112	0.853	0.110	0.732	0.212	0.751	0.206
% Viviendas con Drenaje	0.518	0.248	0.647	0.200	0.773	0.164	0.840	0.128	0.471	0.287	0.578	0.274
Índice de Empleo	0.239	0.038	0.235	0.038	0.248	0.043	0.243	0.041	0.240	0.055	0.236	0.054
% de personas con empleo	0.486	0.061	0.487	0.061	0.501	0.067	0.501	0.067	0.489	0.088	0.489	0.088
Valor agregado censal bruto	2865	6757	6975	22146	3264	5603	6415	9086	2698	11721	6041	31260
Índice Social	0.791	0.082	0.770	0.072	0.782	0.056	0.767	0.049	0.749	0.095	0.732	0.087
Tasa de mortalidad infantil	13.19	8.00	12.11	6.37	13.42	6.69	13.54	5.51	20.86	26.24	17.81	16.43
Mayores de 15 años con primaria concluida o más	0.587	0.140	0.567	0.129	0.572	0.093	0.565	0.082	0.529	0.151	0.516	0.143
Índice Institucional	0.380	0.073	0.386	0.060	0.551	0.082	0.570	0.071	0.395	0.111	0.450	0.086
Esfuerzo tributario	0.182	0.113	0.098	0.094	0.286	0.099	0.265	0.097	0.161	0.117	0.150	0.105
% Participación electoral	0.582	0.087	0.578	0.106	0.703	0.057	0.681	0.063	0.624	0.097	0.623	0.103

Fuente: Índice de Desarrollo Municipal Básico: <http://www.colef.mx/indices/mapa.asp>

Así, se aprecia que entre los contrastes que prevalecen en los niveles de desarrollo entre los municipios de estos estados se tiene que el municipio de Zapopan en Jalisco se encuentra entre los cinco municipios mejor evaluados a nivel nacional, en tanto que el municipio de Mezquitic se ubica entre los 300 municipios menos desarrollados a nivel nacional. En el caso de Hidalgo, Pachuca era el municipio con el valor del IDMb más alto y se encontraba entre los 50 municipios lugares a nivel nacional respecto a este índice en el 2000. Sin embargo, para 2005 paso al lugar 223 a nivel nacional, siendo superado por Tizayuca que se colocó en el primer lugar estatal y como el 102 a nivel nacional.

La heterogeneidad territorial está acompañada por desigualdades socioeconómicas que dejan a la población de ciertos municipios en una situación de rezago respecto a aquellas que han logrado tener mayor dinamismo económico. Esta situación determina la necesidad de la intervención gubernamental por medio de políticas de promoción del desarrollo regional para atender las principales necesidades de la población e impulsar su desarrollo.

El promedio del nivel de empleo de los municipios jaliscienses se situó por encima de la media nacional (que fue de 0.489) con un valor de 0.501, mientras que para los municipios hidalguenses el indicador fue de 0.486⁶. Por su parte, la tasa de crecimiento del indicador del valor agregado censal bruto de la producción⁷ y ⁸ muestra que los municipios hidalguenses presentaron un crecimiento de 1.44, misma que fue de 0.97 para los municipios de Jalisco, ya que el valor agregado censal promedio de los municipios hidalguenses creció entre los años de 2,865 pesos hasta los 6,975 pesos en el período 2000 y 2005, en tanto que en Jalisco este indicador aumentó de 3,264 pesos en el año 2000 a los 6,415 pesos en 2005, registrando un crecimiento inferior.

El IDMb evalúa una dimensión social a partir de dos criterios: la tasa de mortalidad infantil y el porcentaje de personas mayores de 15 años que tienen concluidos los estudios de primaria o algún grado superior. Los valores de la tasa de mortalidad infantil promedio para los municipios de Hidalgo fueron de 13.19 defunciones de menores por cada mil nacimientos en el año 2000, misma que disminuyó a 12.10 defunciones promedio en el año 2005. En Jalisco el valor promedio de la tasa de mortalidad infantil aumentó ligeramente en el periodo 2000-2005, pasando de 13.24 a 13.55 defunciones por cada mil niños nacidos.

El indicador educativo promedio en los municipios de Hidalgo muestra una disminución, no obstante que a nivel estatal los indicadores educativos han aumentado, el

⁶ Este indicador fue calculado para los años 2000 y 2005 con base en datos del Censo de Población y Vivienda del año 2000, por lo que no se puede apreciar un cambio relativo en estos periodos.

⁷ El valor agregado censal bruto es la expresión monetaria del valor que se agrega a los insumos en la ejecución de las actividades económicas y se obtiene de restarle a la producción bruta total el importe de los insumos totales. Se le llama “bruto” porque a este valor no se le han deducido las asignaciones efectuadas por la depreciación de los activos fijos (Flamand *et. al.*, 2007: p. 6).

⁸ La tasa de crecimiento (TC) del valor agregado censal bruto se calculó de la siguiente manera: se tomó el valor promedio de este indicador para el año 2000 como t0 y para 2005 como t1; la fórmula es $TC = \frac{t1 - t0}{t0}$

valor promedio de éste indicador paso de 0.587 en el año 2000 a 0.567 en el 2005. Esto puede ser consecuencia de que las inversiones estatales se hayan concentrado en las zonas urbanas, mejorando los porcentajes de población en las principales ciudades de la entidad, pero otorgando una cobertura más modesta en los municipios más chicos.

En Jalisco este indicador también mostró una tendencia a la baja en el valor promedio municipal no obstante el incremento a nivel estatal, pero como reconoce el gobierno del estado, más del 80% de la oferta de educación superior se concentra en la Zona Metropolitana de Guadalajara. El comportamiento de este indicador en ambas entidades también sugiere que muchas de las personas que lograron concluir su educación primaria no continuaron con su formación en niveles superiores.

La dimensión ambientales y de servicios calculada por el IDMb considera dos factores: el porcentaje de viviendas que cuentan con agua entubada y la cobertura de viviendas con drenaje. El valor promedio en esta dimensión en los dos años evaluados es de 0.758 y 0.780 para lo municipios de Hidalgo, y para Jalisco fueron de 0.839 y 0.853 respecto al porcentaje de viviendas con agua entubada. En lo que respecta a los promedios municipales en la cobertura de drenaje los valores fueron de 0.518 y 0.647 en 2000 y 2005 para Hidalgo y 0.773 y 0.840 para los mismos años en los municipios del estado de Jalisco.

Finalmente, en lo que respecta a la dimensión institucional evaluada por el IDMb se observa la existencia de mayores diferencias en la capacidad institucional entre los municipios de Hidalgo y Jalisco. Esta dimensión es de gran interés si se desea explicar la acción gubernamental en el ámbito subnacional orientada a equilibrar el desarrollo entre las regiones que conforman un estado.

La dimensión institucional del IDMb se compone de dos indicadores. Uno mide el esfuerzo tributario de los gobiernos municipales y el otro la participación electoral a nivel municipal. Durante el año 2000, el valor de la media del indicador de esfuerzo tributario de los 84 municipios hidalguenses fue de 0.182, mientras que en 2005 disminuyó a 0.098. Los

municipios jaliscienses también experimentaron una disminución en este indicador al pasar de un promedio de 0.286 en el año 2000 a 0.265 en 2005.

Este indicador nos señala que pese a su disminución, los municipios de Jalisco tienen mayor capacidad para obtener recursos propios respecto a los de Hidalgo, pues la desviación estándar de este indicador ilustra la capacidad que tienen municipios como Guadalajara o Zapopan en Jalisco, o como Pachuca o Tizayuca en Hidalgo, respecto a los municipios más chicos y pobres de cada estado. Este comportamiento se puede explicar ya que, si bien los ingresos totales de los municipios de estos dos estados han crecido en términos absolutos, su comportamiento en términos relativos ha tenido oscilaciones que llaman la atención (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4

Ingresos propios totales de los municipios de Hidalgo y Jalisco (2000-2005)				
Año	Ingresos propios Hidalgo	%	Ingresos propios Jalisco	%
2000	226 194 344	11	2 749 687 980	39
2001	285 590 651	12	3 166 636 096	37
2002	347 719 729	14	4 371 766 888	40
2003	359 794 112	14	4 647 678 452	43
2004	418 903 177	15	4 847 180 228	41
2005	428 855 095	14	5 233 114 330	38

Elaboración propia con base en: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales. Incluye: impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, ingresos por cuenta de terceros, otros ingresos y disponibilidades, estos ingresos se suman y se dividen entre los ingresos totales.

Entre los años 2000 y 2005 la proporción de ingresos propios de los municipios de Hidalgo fue de entre 11% y 15% de sus ingresos totales; mientras que dicha proporción en los municipios de Jalisco fue mayor durante el mismo periodo, entre 37% y 43% de sus ingresos totales. Este comportamiento talvez se explique por la mayor capacidad de los municipios jaliscienses para recaudar el impuesto predial, la principal fuente de ingresos de los gobiernos municipales.

Finalmente, en lo relativo a la participación electoral en las elecciones municipales se puede observar una disminución de la media municipal del estado de Hidalgo (de 0.582 a

0.578) lo mismo que de Jalisco (de 0.703 a 0.681). De este modo, las diferencias encontradas al promediar los diferentes indicadores que componen el Índice de Desarrollo Municipal Básico arrojan un mayor desequilibrio en el ámbito institucional entre estas dos entidades que marca una interesante pautas para futuras investigaciones.

2.3.- Panorama político-electoral de los estados de Hidalgo y Jalisco

La política electoral en México cobró mayor importancia a partir de que los ciudadanos asumen la importancia de su participación para elegir a sus representantes e impulsar un cambio en las políticas gubernamentales cuando consideran que éstas no les favorecen. Esta sección se describe el aumento de la competitividad electoral en los estados de Hidalgo y Jalisco a fin de completar la caracterización de ambas entidades y establecer.

Hidalgo. Este estado ha sido por tradición un importante bastión electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hasta hace pocos años este partido ganaba lo que se denomina coloquialmente como el “carro completo”, al ganar gubernatura, obtener la gran mayoría de las presidencias municipales y dominar el congreso local. Hoy en día, el mapa electoral hidalguense ha cambiado pese a que no se ha logrado la alternancia en el gobierno estatal.

En los dos últimos procesos electorales en lo que se disputó el cargo de gobernador el PRI obtuvo votaciones superiores a 51% de los votos totales. La competencia electoral ha sido disputada básicamente por el Partido Acción Nacional (PAN), en alianza con el Partido Verde y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ya que estos partidos han quedado en segundo lugar en los procesos de 1999 y 2005 respectivamente, con el 30% de los votos (cuadro 2.5).

Cuadro 2.5

Elecciones para Gobernador del Estado de Hidalgo (1999-2005)					
Partido Político	1999		Partido Político	2005	
	Total	%		Total	%
PAN/PVEM	195,054	30.5	PAN	81,193	11.7
PRI	325,781	51	PRI/PVEM	362,719	51.8
PRD/PT	88,447	13.8	PRD	206,540	29.5
-	-	-	PT	18,182	2.6
-	-	-	Convergencia	-	-
Votos validos	609,282	95.2	Votos validos	668,634	95.6
Votos nulos	30,502	4.8	Votos nulos	31,113	4.4
Votos totales	639,784	100	Votos totales	699,747	100
Lista nominal	1,243,037	-	Lista nominal	1,544,111	-
% participación	51.47		% participación	45.31	
Fuente: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo Elección de gobernador celebrada el día 20 de Febrero de 2005.					

El cuadro 2.6 evidencia el aumento de la competitividad en el ámbito de las elecciones municipales hidalguenses. El PRI ha perdido gradualmente terreno ante sus rivales. En las elecciones de 1999 el PRI logró el triunfo en 65 de las 84 alcaldías disputadas. El PAN y el PRD apenas obtuvieron 10 y 6 alcaldías, respectivamente, y el Partido del Trabajo (PT) ganó tres. Sin embargo, en el año 2002 el PRI perdió 19 alcaldías, obteniendo tan sólo el triunfo en 46 municipios, mientras que el PAN aumentó su presencia en 13 municipios, ganando 23 presidencias municipales, el PRD 8 y una del PT.

La pérdida de posiciones del PRI, si bien ha sido gradual es muy significativa ya que el mapa electoral del estado es mucho más heterogéneo. En el año 2005, el PRI obtuvo tan sólo 40 presidencias municipales, el PAN también perdió dos presidencias ganando en 17 municipios y el PRD tuvo un avance significativo al obtener el triunfo en 24 municipios. Llama la atención que la votación de este partido creció significativamente al ir de los 143 mil votos en 1999 hasta los 221 mil en el 2005.

Cuadro 2.6

Elecciones para presidentes municipales en el estado de Hidalgo (1999-2005)								
1999	Votos	Mpios.	2002	Votos	Mpios.	2005	Votos	Mpios.
PAN	139,939	10	PAN	217,638	23	PAN	163,760	17
PRI	326,657	65	PRI	289,032	46	PRI	314,104	40
PRD	143,581	6	PRD	108,151	8	PRD	221,046	24
PT	24,451	3	PT	46,848	1	PT	41,519	2
PVEM	3,603	0	PVEM	23,723	0	PVEM	40,087	1
-	-	-	PSN	1,724	0	Convergencia	5,464	0
-	-	-	Convergencia	2,734	0	Alternativa	5,662	0
-	-	-	PAS	2,939	0	-	-	-
-	-	-	PRI/PVEM	24,454	6	-	-	-
Validos	638,231	-	Validos	717,243	-	Validos	791,575	-
Nulos	25,431	-	Nulos	44,657	-	Nulos	35,186	-
Totales	663,662	84	Totales	761,900	84	Totales	826,828	84
Lista nominal	1,276,968	-	Lista nominal	1,433,484	-	Lista nominal	1,585,972	-
% Part.	51.97		% Part.	53.15		% Part.	52.13	
Fuente: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo Elecciones de Ayuntamientos celebrada el día 13 de Noviembre de 2005.								

Estos datos demandan un análisis minucioso del rumbo que puede tomar del proceso de desarrollo del estado, ya la literatura sugiere que la competitividad electoral es crucial para atraer mejores resultados en los procesos de desarrollo (Hiskey y Canache, 2005), aunque en el caso de México existen pocas evidencias empíricas entre las que destaca el trabajo del propio Hiskey y Canache (2005). Por su puesto, los efectos de la alternancia en el proceso de desarrollo sólo pueden hacerse evidentes en el mediano-largo plazo. Lo que si se puede observar es un debilitamiento gradual de los enclaves autoritarios y el riesgo de resistencia por parte de los actores afectados.

Jalisco. Jalisco experimentó su primera experiencia de alternancia política en 1995, cuando PAN derrotó al PRI con una diferencia de más de 15% de la votación total emitida, alcanzando 52.74% de los votos totales. Sin embargo, el impulso con el que ganó el PAN la gubernatura declinó en la elección subsiguiente, pues su margen de victoria se redujo a poco más de 2 puntos porcentuales en la elección del 2000, lo que significa que de una ventaja de casi 330 mil votos en 1995, ésta se redujo poco más de 46 mil votos, recuperando una ventaja de 4% en las elecciones de 2006, que representa poco más de 108 mil votos (cuadro 2.7).

Cuadro 2.7

Elecciones para Gobernador en el estado de Jalisco (1995-2006)								
Partido Político	1995		Partido Político	2000		Partido Político	2006	
	Total	%		Total	%		Total	%
PAN	1,113,562	52.74	PAN	983,502	45.49	PAN	1,296,745	45.19
PRI	783,601	37.11	PRI	936,657	43.33	PRI	1,187,822	41.4
PPS	4,839	0.23	PRD	112,743	5.22	PRD/PT	224,590	7.83
PRD	84,162	3.99	PT	34,006	1.57	PVEM	0	0
PFCRN	13,059	0.62	PVEM	27,010	1.25	Convergencia	17,829	0.62
PARM	12,087	0.57	PARM	3,631	0.17	PNA	48,355	1.69
PDM	17,737	0.84	CD	6,920	0.32	PASDC	36,266	1.26
PT	18,919	0.9	PCD	2,732	0.13	-	-	-
PVEM	10,501	0.5	PSN	2,196	0.1	-	-	-
PPJ	5,709	0.27	PAS	7,403	0.34	-	-	-
-	-	-	PDS	10,067	0.47	-	-	-
No registrados	10	-	No Registrados	276	0.01	No registrados	3,501	0.12
Votos validos	2,062,794	97.7	Votos Validos	2,126,867	98.3	Votos validos	2,811,607	98.11
Votos nulos	48,610	2.3	Votos nulos	34,736	1.61	Votos nulos	54,214	1.89
Total	2,111,414	100	Total	2,161,879	100	Total	2,869,322	100
% Part.	-	-	% Part.	55.45%	-	% Part.	60.97%	-

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de Jalisco

A lo largo de estos tres periodos electorales, el PRD se ha colocado como la tercera fuerza electoral del estado; sin embargo, su porcentaje de votación no ha logrado alcanzar el 10% de la votación por lo que este partido esta lejos aún de disputar la efectivamente el gobierno del estado.

A nivel de las elecciones municipales, en el estado de Jalisco se observa también el predominio de dos fuerzas electorales, el PAN y el PRI, y una tercera fuerza electoral emergente, el PRD que no alcanza a gobernar ni al 10% de los municipios del estado. Destaca que, a pesar de que el PAN ha ganado de manera consecutiva las elecciones de gobernador celebradas en 1995, 2000 y 2006, solamente en la última elección logró tener el mayor número de presidencias municipales en su poder, sesenta y tres, contra 46 del PRI (cuadro 2.8).

Cuadro 2.8

Elecciones para presidente municipal en el estado de Jalisco (1995-2006)									
1995	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Otros*	Votos válidos	Votos nulos	Votos Totales
Votos	1,081,749	785,472	101,001	24,669	10,804		2,069,804	48,685	2,118,489
Municipios	53	63	5	1	0	2			123
1997	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	-	Votos válidos	Votos nulos	Votos Totales
Votos	819,486	744,106	310,297	38,741	71,010	-	2,015,668	38,006	2,053,674
Municipios	38	74	8	2	1	-			123
2000	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	Votos válidos	Votos nulos	Votos Totales
Votos	983,990	852,058	178,783	52,931	53,838	12,873	2,173,537	2,480	2,219,347
Municipios	50	65	5	0	3				123
2003	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	-	Votos válidos	Votos nulos	Votos Totales
Votos	902,175	937,569	163,675	29,374	158,817	-	2,261,287	55,090	2,319,028
Municipios	50	63	3	0	8	-			124
2006	PAN	PRI	PRD-PT	-	PVEM	-	Votos válidos	Votos nulos	Votos Totales
Votos	1,228,740	1,040,259	287,874	-	94,592	-	60,669	2,799,217	2,863,889
Municipios	63	46	10	-	5	-			124

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Jalisco
* PDM y PFCRN con un municipio ganado

Las elecciones municipales de 1997 favorecieron poco al PAN pues en esa ocasión perdió 15 alcaldías en relación a 1995, año en que ganó la gubernatura, mientras que el PRI arrasó dicha elección al obtener 74 presidencias municipales. El PRD tuvo una participación discreta al pasar de 5 a 8 municipios ganados entre 1995 y 1997. Durante las elecciones del 2000 y 2003 el PAN se mantuvo estable, con 50 presidencias ganadas y el PRI declino ligeramente al perder dos alcaldías. Para el año 2006 el PAN logró remontar al PRI, obteniendo 63 triunfos por 46 del PRI y el PRD tuvo su máximo en el estado con 10 triunfos municipales.

Es importante señalar que el PRI ha gobernado un mayor número de municipios pese a que su votación total ha sido menor respecto a la de Acción Nacional. En 1995 el PAN gobernó 10 municipios menos que el PRI pese a tener una ventaja de casi 300 mil votos. En los comicios de 1997, el PAN aventajó al PRI con más de 75 mil votos, pero gobernó tan sólo 38 municipios, mientras que el segundo ganó 74 alcaldías, treinta y seis menos a pesar de tener

una ventaja mayor de 75 mil votos. Finalmente, con una votación de 131,421 votos menos que el PAN, el Revolucionario Institucional ganó 15 municipios más que el PAN en el año 2000.

Esta información evidencia que en Jalisco prevalece un entorno electoral muy competitivo dominado por dos partidos políticos (PRI y PAN). Los municipios del área metropolitana de Guadalajara son gobernados regularmente por el PAN, con excepción de Tonalá que ha sido gobernado ambos partidos. Asimismo, en el 2003 el PRI ganó el municipio de Zapopan, que tres años después fue recuperado por el PAN. Otro municipio importante que ha sido gobernado por ambos partidos es Puerto Vallarta. Este entorno electoral motiva a los gobiernos estatales y municipales a proponer políticas públicas atractivas para que los partidos políticos se mantengan en sus posiciones.

En este contexto, resulta interesante cerrar considerando lo que Hiskey y Canache (2005) denominan efecto de *difusión espacial* que se produce en las elecciones locales como un elemento que explica la emergencia de la competencia entre partidos en el estado de Jalisco. La proximidad geográfica entre municipios y la importancia de los medios de comunicación, así como las organizaciones sociales son elementos centrales para comprender la difusión espacial del proceso de democratización en México.⁹

Existen tres factores que explican este fenómeno, en el que la alternancia de un partido en un municipio ofrece un factor de comparación para los habitantes de municipios vecinos. El primer factor son las redes de políticas y las comunicaciones cara a cara en la elaboración de políticas entre distintos funcionarios. El segundo es el efecto de un *evento de contagio* en otra unidad política (un municipio vecino). Y el tercer factor es la idea del grado de receptividad, esto es el impacto ocasionado por un hecho entre unidades con similitudes políticas y culturales.¹⁰

⁹ En su estudio Hiskey analiza, además del caso de Jalisco a Guanajuato, Michoacán y Veracruz.

¹⁰ Hiskey y Canache (2005) ponen un ejemplifican con los municipios de Cuquío, Yahualica e Ixtlahuacán en Jalisco, en los que en 1992 se quebrantó el control ejercido por el cacique regional, Rigoberto González Quezada. En Cuquío y Yahualica, algunas organizaciones de base como Acción Ciudadana por la Educación y el Desarrollo (ACCEDE) y Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural (FINCA), entre otras organizaciones, lograron capitalizar su influencia para asestar una derrota aplastante al PRI. Así, el PRD se hace con el triunfo en el municipio de Cuquío, mientras el PAN vence al PRI en Yahualica, lo que influyó para que en 1995 éste último fuera derrotado en Ixtlahuacán del Río.

De este modo, la competencia electoral contribuyó a configurar un mapa electoral más plural en el estado de Jalisco e impulsó la alternancia política en el gobierno estatal en 1995. Este proceso refuerza la influencia que tuvo la competencia electoral en el curso que tomó la política de promoción del desarrollo regional en el estado.

2.4.- Caracterización de las estrategias de promoción del desarrollo regional en Hidalgo y Jalisco: planeación regional y coordinación intergubernamental

Por su naturaleza, la gestión de las políticas de desarrollo regional requiere de la participación de múltiples actores, organizaciones, instituciones y sujetos que interactúan en contextos cada vez más complejos, ya que los procesos de dispersión y fragmentación del poder, la descentralización administrativa, las crecientes demandas de la ciudadanía por espacios para participar en la toma de decisiones y la complejidad de la gestión del desarrollo en sí misma son condiciones demandan que los procesos de planeación organicen a los participantes en torno a objetivos comunes bajo esquemas de coordinación en los que los diferentes órdenes de gobierno administren recursos limitados que se orienten a objetivos consensuados desde los procesos de planeación.

En el caso de los estados de Hidalgo y Jalisco, las políticas de desarrollo regional contemplan reducir las brechas en los niveles de desarrollo que prevalecen entre la población de sus regiones y municipios. En esta investigación se asigna un papel central a los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo regional, pues su ámbito jurisdiccional los hace responsables de conducir la planeación del desarrollo mediante diversos instrumentos jurídicos e institucionales para vincular a los gobiernos locales y la ciudadanía para hacer más eficiente la gestión del desarrollo.

A partir de esta sección se estudia cómo es que los gobiernos estatales se proponen conducir la gestión del desarrollo regional, para lo que se caracterizan sus procesos de planeación regional y coordinación intergubernamental y, por último, se establece cuáles son los principales objetivos de las políticas de promoción del desarrollo regional de los gobiernos

de estas entidades a fin de sentar las bases para el análisis empírico que se efectúa en el capítulo tres.

En esta sección se abordan tres aspectos que definen la política de promoción del desarrollo regional en ambas entidades: el proceso de regionalización estatal; los mecanismos de coordinación intergubernamental y su funcionamiento; y los principales objetivos y características de la planeación del desarrollo regional con base en las prioridades definidas por los gobiernos de los estados de Hidalgo y Jalisco.

Los procesos de regionalización en los estados de Hidalgo y Jalisco: diagnósticos y participación ciudadana

El establecimiento de regiones administrativas para la planeación del desarrollo en los estados de Hidalgo y Jalisco siguió caminos diferentes ya que las condiciones bajo las cuales se realizó cada proceso contrastan de acuerdo a las etapas en las que se llevaron a cabo. Jalisco, un estado pionero en materia de regionalización del territorio, tuvo su primer esbozo de regionalización en la década de los 70s con la creación del Plan Lerma Chapala de Asistencia Técnica (Woo, 2002; Ramírez Macías y Martínez Graciliano, 2006), que agrupó a los municipios del estado en cinco grandes regiones: Costa (sede en La Huerta), Sur (sede en Ciudad Guzmán), Centro (sede en Guadalajara), Norte (sede en Colotlán) y Altos (sede en Tepatitlán).

La segunda regionalización de Jalisco se dio con la aparición del *Plan Jalisco*, impulsado por el gobernador Enrique Álvarez del Castillo (1983-1988) en 1984 (Woo, 2002: p. 27), en el que se incrementó el número de regiones de 5 a 10, las cuales se definían en torno a un municipio o polo de desarrollo que ejerciera un papel integrador en su región.¹¹ Estas regionalizaciones, en palabras del actual coordinador de Planeación Territorial de la Secretaría de Planeación del estado de Jalisco, José Martínez Graciliano, se realizaron “solo para efectos de planeación simplemente [ya que las regiones] no estaban divididas para efectos de asignación de recursos” y en estas regionalizaciones eran definidas por el gobierno del estado,

¹¹ Las regiones constituidas de acuerdo al Plan Jalisco fueron las siguientes: Colotlán, Lagos, Tepatitlán, La Barca, Tamazula, Ciudad Guzmán, Autlán, Puerto Vallarta, Ameca y Guadalajara.

en donde no había participación ni se involucraba a la sociedad, pues esta regionalización no era más una perspectiva exclusivamente gubernamental.¹²

En el caso de Hidalgo, la primera propuesta de regionalización se efectuó durante la administración del gobernador Adolfo Lugo Verduzco (1987-1993) y se plasmó en el *Acuerdo que determina las Regiones de Desarrollo del Estado de Hidalgo* publicado en el *Periódico Oficial* del estado en de 1989¹³, el cual sintetiza en siete artículos la primera agrupación de los municipios en regiones administrativas con fines de planeación del desarrollo estatal. Debido a que en 1989 Hidalgo no contaba con una ley de planeación el Acuerdo de regionalización se convirtió en la principal referencia para organizar las estrategias para la promoción del desarrollo bajo una perspectiva regional.

Los procesos de regionalización son esfuerzos institucionales por medio de los cuales los gobiernos subnacionales buscan la interacción organizada, económica o política de unidades autónomas (los municipios).¹⁴ Sin embargo, cuando no existen diagnósticos que permitan compactar las características de estas unidades, ni mecanismos de coordinación intergubernamental la regionalización corre el riesgo de ser un modelo exógeno, impuesto desde arriba, que no logrará, como apunta Cabrero (2007: pp. 42-43) explicar la dinámica de la acción pública localizada, visualizar el tejido social de una realidad específica ni identificar con precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, y los itinerarios de políticas públicas particulares.

Estos procesos de regionalización establecían instrumentos de coordinación intergubernamental y de participación social como elementos de gran importancia para el éxito del proceso, sin embargo, sus alcances fueron limitados, pues estas regionalizaciones no lograron movilizar a los gobiernos municipales ni a la ciudadanía en torno a proyectos de largo plazo, ni lograron mantenerse en administraciones subsecuentes.

¹² Entrevista con el Mtro. José Martínez Graciliano, Coordinador de Planeación Territorial de la Secretaría de Planeación (Seplan) del gobierno del estado de Jalisco, realizada en las instalaciones de la Seplan, en la ciudad de Guadalajara Jalisco, el martes 5 de febrero de 2008.

¹³ Tomo CCXXII, no. 48, del 23 de diciembre de 1989.

¹⁴ Supra, página 23.

Si bien es cierto que Jalisco, al igual que el resto de las entidades federativas, se integró a los esquemas de coordinación promovidos por el gobierno federal (Comités Promotores del Desarrollo [Coprodes], años más tarde Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados [Coplades] en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática), estos esquemas no correspondían a una iniciativa del gobierno estatal y por tanto no eran compatibles con las regionalizaciones vigentes en ese entonces.

Por su parte, Hidalgo, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática, también instituyó un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, el COPLADEHI, al cual se asignó la responsabilidad de la coordinación y la concertación de acciones entre los distintos niveles de gobierno para definir las prioridades y compromisos intergubernamentales a fin de promover el desarrollo del estado propiciando la participación social.

A partir de esto, el Acuerdo de regionalización del estado de Hidalgo estableció siete regiones administrativas consideradas como el núcleo para la definición de “todos los programas y acciones realizadas por las dependencias de la administración pública del estado” (art. 2), mismas que deberían enfocarse al desarrollo de las regiones en función de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED).¹⁵

Sin embargo, este Acuerdo tenía la limitación jurídica de no ser una ley de observancia general, por lo que sus alcances en cuanto a la planeación del desarrollo del estado fueron limitados, pues aún cuando la regionalización sería la base para la definición de las estructuras y la operación de los Comités de Planeación del Desarrollo Regional y Municipal de la entidad, en la práctica, no se lograron establecer los instrumentos de seguimiento, control y

¹⁵ Las regiones establecidas en el estado de Hidalgo en 1989 fueron las siguientes: Región I: Almoloya, Apan, Atotonilco el Grande, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Huasca de Ocampo, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Omitlán de Juárez, Pachuca de Soto, Tepeapulco, Tlanalapa, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez, Zempoala; Región II: Acatlán, Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Cuauhtepic de Hinojosa, Huehuetla, Metepec, San Bartolo Tutotepec, Santiago de Tulantepec, Singuilucan, Tenango de Doria, Tulancingo de Bravo; Región III: Actopan, Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, El Arenal, Franciso I. Madero, Mixquiahuala de Juárez, Progreso de Obregón, San Agustín Tlaxiaca, San Salvador, Santiago de Anaya, Tepejé del Río, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan; Región IV: Alfajayucan, Cardonal, Chapantongo, Chilcauatla, Huichapan, Ixmiquilpan, Nicolás Flores, Nopala de Villagrán, Pacula, Tasquillo, Tecozautla, Zimapán; Región V: Atlapexco, Huautla, Huejutla de Reyes, Jaltocan, San Felipe Orizatlán, Xochiatipan, Yahualica; y Región VI: Eloxochitlán, Metztlán, Ixmiquilpan, Tenango de Doria, Juárez Hidalgo, Xochicoatlán, Zacualtipán.

evaluación de los programas de desarrollo elaborados por el gobierno del estado a partir de la regionalización.

En la década siguiente al establecimiento de la regionalización en Hidalgo, la política de desarrollo regional no parece haberse conducido en apego a ella. La poca claridad con que se manejó la información presupuestal, la falta de contrapesos políticos ante el gobierno del estado y la escasa movilización social dentro de las regiones contribuyeron a que hubiese una débil articulación de los planes estatales de desarrollo y las políticas públicas del estatales con la regionalización administrativa.

En las fuentes documentales consultadas para esta investigación, no se encontraron hay referencias que indiquen en este período un diseño y elaboración de políticas públicas estatales apegados a la regionalización establecida en el gobierno de Lugo Verduzco. Años después se establecieron los Convenios de Desarrollo Social (CDS) donde se menciona una regionalización para la planeación y la instrumentación de políticas para el desarrollo del estado.

El CDS se estableció como un instrumento para el impulso al desarrollo regional y urbano con la finalidad de mejorar la planeación del desarrollo social y regional. Para ello, este convenio señalaba que los gobiernos estatal y federal atenderían los rezagos de la población más pobre de la entidad por medio de la generación de empleos y de la dotación de infraestructura social básica para mejorar la cobertura de servicios.

Para efectos de la instrumentación del CDS se identificó siete regiones delimitadas en función de las condiciones de pobreza existentes en la entidad y de acuerdo a las prioridades establecidas por el ejecutivo estatal. Las regiones contempladas en el CDS fueron diferentes a las establecidas en 1989 y los criterios para fijarlas fueron poco transparentes, pues en el convenio se determinó cuales serían estas regiones, pero no se señalaron los indicadores utilizados para agrupar las regiones de atención prioritaria.¹⁶

¹⁶ Las regiones establecidas por el CDS fueron las siguientes: Sierra Gorda: Chapulhuacán, Eloxochitlán, Jacala de Ledezma, Juárez Hidalgo, Lolotla, San Agustín Metztlán, La Misión, Molango de Escamilla, Pacula, Pisaflores, Tepehuacán de Guerrero, Tlahuiltepa, Tlalchinol, Xochicoatlán, Zacualtipán y Zimapan; Valle del

Finalmente, la regionalización vigente (cuadro 2.9) en el estado de Hidalgo se estableció durante la administración del gobernador Miguel Ángel Núñez Soto y se consolidó con las modificaciones de 2003 a la Ley de Planeación estatal, la cual dedica su capítulo quinto a la *Planeación Regional de Desarrollo* y establece que el ejecutivo del estado declarará una regionalización a partir de criterios de “equidad en el crecimiento económico, desarrollo social e integración territorial de los municipios y sus habitantes” (art. 51), de modo que la integración territorial de los municipios en regiones se emitiría por decreto del titular del poder ejecutivo del estado.¹⁷

Cuadro 2.9

Regionalización vigente en el estado de Hidalgo	
Pachuca I	Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca
Atotonilco el Grande	Acatlán, Atotonilco el Grande, Huasca de Ocampo, Mineral del chico, Omitlán de Juárez
Tulancingo II	Cuautepec, Satiago de Tulantepec, Singuilucan, Tulancingo
Tula de Allende III	Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan, Tula de Allende
Huichapan IV	Chapantongo, Huichapan, Nopala de Villagrán, Tecozautla,
Zimapán V	Nicolás Flores, Pacula, Tasquillo, Zimapán,
Jacala V-A	Chapulhuacán, Jacla, La Misión, Pisaflores,
Ixmiquilpan VI	Alfajayucan, El Cardonal, Chilcauatla, Ixmiquilpan
Actopan VII	Actopan, El Arenal, Francisco I. Madero, Mixquiahuala, Progreso de Obregón, San Salvador, Santiago de Anaya
Metztitlán VIII	Eloxochitlán, Juárez Hidalgo, Metzquititlán, Metztlán, Tlahuiltepa
Zacualtipán VIII-A	Tianguistengo, Xochicoatlán, Zacualtipán
Molango IX	Calnali, Huazalingo, Lolotla, Molango, Tepehuacán de Guerrero, Tlanchinol
Huejutla X	Atlapexco, Huautla, Huejutla, Jaltocan, San Felipe Orizatlán, Xochiatipan, Yahualica
Apan XI	Almoloya, Apan, Emiliano Zapata, Tepeapulco, Tlanalapa
Tizayuca XII	Villa de Tezontepec, Tizayuca, Tolcayuca, Zapotlán de Juárez, Zempoala
Tenango de Doria XIII	Acaxochitlán, Agua Blanca, Huehuetla, Metepec, San Bartolo Tutotepec, Tenango de Doria
Tepeji del Río XIV	Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tepejí del Río, Tetepango, Tlaxcoapan

Mezquitlan: Actopan, Alfajayucan, Cardonal, Chapantongo, Chilcauatla, Huichapan, Ixmiquilpan, Nicolás Flores, Nopala de Villagrán, San Salvador, Santiago de Anaya, Tasquillo y Tecozautla; Huasteca: Atlapexco, Calnali, Huautla, Huazalingo, Huejutla de Reyes, Jaltocan, San Felipe Orizatlán, Tianguistengo, Xochiatipan, y Yahualica; Otomí-Tepehua: Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria; Otros Municipios prioritarios: Acatlán, Huasca de Ocampo, Metepec, Mineral del Chico y Singuilucan

¹⁷ En nuestra búsqueda documental en el Archivo del Gobierno del Estado de Hidalgo, en la normateca virtual del mismo, así como en las entrevistas con funcionarios del gobierno estatal, no se logró establecer la fecha de publicación del decreto de la regionalización vigente. La referencia documental más cercana que obtenida fue la que se apunta en el Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, publicado el 6 de agosto de 2007. Adicionalmente, el artículo 54 señala que las modificaciones en la integración de las regiones será facultad exclusiva del ejecutivo estatal.

Por su parte, el estado de Jalisco experimentó en 1995 un proceso de alternancia política en el gobierno estatal con la llegada de Alberto Cárdenas (1995-2001) y en el inicio de esta administración se omitió la regionalización “como un objetivo, política o estrategia para el desarrollo del estado [...] y se pierde el enfoque sector-región que guardaban metodológicamente los planes anteriores”, pues no se le incluyó en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 (Martínez y Ramírez, 2006: p.6). Sin embargo, en 1997, arriban Coplade funcionarios con perfil técnico-político, como Jorge Diez de Sollano, que impulsan de manera vigorosa un nuevo proyecto de regionalización.

Este último proceso de regionalización tiene gran importancia no solo por ser el que continúa vigente en Jalisco sino porque en su realización se incorporaron mecanismos de consulta y participación ciudadana, y porque su marco institucional intentó establecer mecanismos de coordinación intergubernamental y de participación ciudadana más claros (Ramírez Macías y Martínez Graciliano, 2006).

Aunque al principio, la regionalización se consideraba un instrumento de legitimación gubernamental, las autoridades lograron transmitir que el proceso se enfocaría a la descentralización para promover el desarrollo integral de las regiones (Díaz Muñoz y Guerrero, 1999: p.3). De este modo, la regionalización se concretó en tres etapas: construcción conceptual, construcción operativa y formulación de los planes regionales (Díaz Muñoz y Guerrero, 1999: p. 3).

La primera etapa se caracterizó por el liderazgo de Jorge Diez de Sollano en el Coplade y las regiones se definieron como a) demarcaciones básicas para la coordinación de acciones entre los municipios; b) ámbito de participación social, c) estructura territorial para la planeación integral del estado y d) estructura para la descentralización de la administración pública estatal.

La segunda etapa (de noviembre de 1996 a finales de 1997) se enfocó en la construcción de las condiciones organizativas necesarias: el Subcomité de Planeación para el Desarrollo Regional en el seno del Coplade con representación en cada una de las 12

regiones,¹⁸ a la celebración de asambleas para la integración de una cartera de proyectos (Osorio y Cuevas, 1998; Díaz Guerrero y Muñoz, 1999) y la creación de un fondo para proyectos regionales. En esta etapa hubo una fuerte movilización social en torno al proceso de regionalización (Osorio y Cuevas, 1998).

En la tercera etapa se formularon los 12 planes de desarrollo para las nuevas regiones del estado. Osorio y Cuevas (1998: p. 44) señalan que en esta etapa hubo algunos conflictos para concluir el proceso de regionalización ya que el Coplade encontró algunos problemas que provocaron la renuncia de Diez de Sollano¹⁹ y que la Secretaría de Promoción Económica condujera la etapa final de la regionalización (Guerrero Díaz y Muñoz, 1999: p.5).

Finalmente, en agosto de 1998 se concluyó el establecimiento de la regionalización del estado de Jalisco, tras expedirse el *Acuerdo que Establece la Nueva Regionalización Administrativa del Estado de Jalisco para Impulsar el Desarrollo de la Entidad*²⁰ publicado en octubre del mismo año (cuadro 2.10).

El acuerdo destaca que los criterios fundamentales para adoptar la regionalización fueron el óptimo agrupamiento de los municipios de acuerdo a un proyecto de desarrollo futuro delineado mediante el PED y los planes regionales; las condiciones prevalecientes en materia de comunicaciones; la prestación de servicios básicos y la administración operativa de las dependencias públicas; las características de homogeneidad geográfica, productiva, social y cultural de los municipios, así como las cuencas hidrológicas y agropecuarias de la entidad.

¹⁸ Vale la pena destacar una diferencia, ya que en Hidalgo se instalaron los COPLADEREG como la instancia de planeación para el desarrollo regional.

¹⁹ Osorio y Cuevas apuntan la renuncia de Diez de Sollano se debió, entre otras causas, al exceso de trámites, condiciones y bloqueos impuestos al COPLADE por parte de la Secretaría de Contraloría y Administración. Otra complicación se debió a que para la formulación de los planes regionales se contrataron a consultores que se encargarían de su elaboración. Esta etapa fue cuestionada porque no se logró cumplir con los plazos, pues se preveía la entrega de los planes para enero de 1998, pero se extendió hasta diciembre del mismo año.

²⁰ En un solo artículo el acuerdo establece la regionalización de administrativa para el impulso del desarrollo de la entidad conformada por las 12 regiones que agrupa a los 124 municipios de la entidad (actualmente 125, con la creación del municipio de San Ignacio de Cerro Gordo que se constituyó como tal el 1° de enero de 2007 y se integró a la región Altos Sur).

Cuadro 2.10

Regionalización vigente del estado de Jalisco	
Región	Municipios
Norte	Bolaños, Chimaltitán, Colotlán, Huejúcar, Huequilla el Alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche, Villa Guerrero
Altos Norte	Lagos de Moreno, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Teocaltiche, Unión de San Antonio, Villa Hidalgo
Altos Sur	Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Jalostotitlán, Jesús María, Mexxicacán, San Ignacio Cerro Gordo, San Julián, San Miguel el Alto, Tepatitlán de Morelos, Valle de Guadalupe, Yahualica de González Gallo
Ciénega	Atotonilco el Alto, Ayotlán, La Barca, Chapala, Degollado, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Totolán, Tuxcueca, Zapotlán del Rey
Sureste	Concepción de Buenos Aires, Jilotitlán de Dolores, Santa María del Oro, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Pihuamo, Quitupan, Tamazula de Giordano, Tecalitlán, Valle de Juárez
Sur	Amacueca, Atejamac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande (ciudad Guzmán), Gómez Farias, San Gabriel, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitlán de Corona, Toliman, Tonila, Tuxpan, Zaocalco de Torres, Zapotlic, Zapotitlán de Vadillo
Sierra de Amula	Atengo, Chiquilistlán, Ejutla, El Grullo, Juchitlán, El Limón, Tecolotlán, Tenamxtitlán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula,
Costa Sur	Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuatitlán de García Barragán, La Huerta, Villa Purificación
Costa Norte	Cabo Corrientes, Puerto Vallarta, Tomtán
Sierra Occidental	Atenguillo, Ayutla, Cuautla, Guachinango, Mascota, Mixtlán, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende
Valles	Ahualulco de Mercado, Amatitán, Ameca, San Juanito Escobedo, Arenal, Cocula, Etzatlán, Hostotipaquillo, Magdalena, San Marcos, San Martín Hidalgo, Tala, Tequila, Teuchitlán
Centro	Acatlán de Juárez, Cuquío, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Juanacatlán, El Salto, San Cristobal de la Barranca, Tlajomulco de Zuñiga, Villa Corona, Zapotlanejo, Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan

El objetivo de la regionalización fue generar un proceso de desarrollo en cada región basado en su crecimiento económico, una mayor autonomía decisional y el impulso de la participación de los sectores más necesitados, la concientización en torno a la protección ambiental, el sentido de pertenencia regional y el impulso a las capacidades de cada región.

Previamente, los elementos de diagnóstico empleados por las administraciones estatales para establecer las regiones fueron poco claros, pues si bien la idea dominante al integrar a los municipios en regiones era que se agruparan en torno a un polo de desarrollo, la carencia de sistemas de información no permitió conocer los criterios específicos que las

diferentes administraciones estatales emplearon para establecerlas. La regionalización de Hidalgo en el marco del CDS es un claro ejemplo de esta situación.

En claro contraste, la regionalización de 1998 en Jalisco avanzó considerablemente en esta materia, pues la elaboración de los planes regionales dio pie a la creación de sistemas de información demográfica, social y económica organizada a nivel regional que facilita el conocimiento de la problemática de las regiones e identificando sus potencialidades para proponer estrategias específicas para su desarrollo por medio de carteras de proyectos.

Los sistemas de información regional son un aspecto central de lo que Cejudo *et al.* (2008: p. 9) denominan como *arquitectura institucional* y es, además, un insumo crucial para la planeación regional ya que, además de recopilar y sistematizar la información para elaborar diagnósticos estratégicos en el diseño de políticas públicas, son mecanismos que permiten a los ciudadanos disponer de instrumentos para la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información.

Los gobiernos de los estados de Hidalgo y Jalisco disponen de diversos medios que permiten conocer información social, demográfica, económica e institucional. Esta última es de gran interés porque de ella se puede conocer el gasto público y las obras a las asignadas a los municipios para promover el desarrollo de cada entidad. Sin embargo, las administraciones estatales jaliscienses han dado continuidad al esfuerzo por contar con información en los niveles estatal, regional y municipal que se actualiza constantemente.

En el estado de Hidalgo se ha avanzado en esta materia y también ya se dispone de sistemas de información social, demográfica, económica e institucional y de obra pública, sin embargo, aun está pendiente la tarea de una sistematización con apego a la regionalización administrativa vigente en la entidad y que esta información se actualice de manera expedita en la medida en que la información se vaya generando.

Hidalgo. Durante la administración del gobernador Jesús Murillo Karam (1993-1998) se publicó en el *Periódico Oficial* la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo*,²¹ la cual crea una nueva instancia encargada de la planeación para el desarrollo estatal y regional, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader).

Sus principales funciones fueron la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación del PED (con la participación del resto de las dependencias del gobierno estatal, los municipios y los sectores social y privado), los programas regionales y sectoriales; la coordinación de las actividades del Copladehi, representando en el ámbito de sus atribuciones al gobernador del estado ante la federación en el marco de los programas insertos en el CDS (art. 26 Bis).

Otras actividades encargadas a ésta secretaría fueron la promoción de estrategias de desconcentración y descentralización hacia las regiones y municipios de los programas que impacten el desarrollo regional. En este ámbito no hay claridad respecto a los instrumentos financieros para la política de desarrollo regional, pues la programación de recursos no está programada en función de la regionalización, por lo que no hubo fondos específicos asignados para programas de alcance regional en función la regionalización administrativa.

Durante el gobierno de Manuel Ángel Nuñez Soto (1999-2005), la Seplader se convirtió en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y asumió las responsabilidades de planeación del desarrollo estatal y regional y la operación de los programas sociales. En palabras del Subsecretario de Planeación y Desarrollo de la administración del gobernador Osorio Chong (2005-2011), Mario Alberto Cuatpotzo Durán, la experiencia “de tener juntos desarrollo social y planeación determinó que [ambos] temas fueran atendidos en lo específico

²¹ Publicada el 13 de junio de 1994.

casi por separado; [pues] había una Subsecretaría de Planeación y una Subsecretaría de Desarrollo Social.”²²

Posteriormente, durante 2003, se decretó una nueva *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo*²³ en la que se establecieron las bases para que el gobierno estatal coordinara las actividades de planeación con la federación, otras entidades federativas y los municipios del estado, así como las bases para la planeación del desarrollo regional.

De acuerdo con esta ley, el gobierno estatal, a través del Sistema Estatal de Planeación Democrática, coordinará “mediante Convenios con la Federación y los Municipios, las bases y procedimientos para la Planeación del Desarrollo Integral del Estado” (artículo 16), buscando en todo momento inducir la participación social y privada. Sin embargo, el ámbito en el que se ha logrado mayor participación es los Comités de Obra, son instancias *ad hoc* en las que los ciudadanos participan en la definición, supervisión y recepción de obras públicas realizadas por el gobierno estatal y sobre todo las ejecutadas por los gobiernos municipales,²⁴ promovidos principalmente por los Coplademun, y las obras en las que participan son principalmente aquellas financiadas por medio de los recursos federales del ramo 33.

A lo largo de estos cambios, el Copladehi se mantuvo como el principal órgano del Sistema Estatal de Planeación Democrática tanto para la planeación estatal como para la coordinación intergubernamental. El artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* establece que los Comités para el Desarrollo Regional (Copladereg) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) son obligatorios como parte de la estructura del Copladehi.

²² Entrevista con el Lic. Mario Alberto Cuatpotzo Durán, Subsecretario de Planeación y Desarrollo Regional del Gobierno del Estado de Hidalgo (2005-2011), realizada el 16 de enero de 2008, en las instalaciones de la SEPLADER, ubicadas en el Palacio de Gobierno del Estado, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo.

²³ Publicada en noviembre de 2003, este ordenamiento legal aboga la Ley de Planeación del Estado de Hidalgo publicada el 10 de agosto de 1987 y derogó las disposiciones legales que se opusieran a ella.

²⁴ Entrevista con el Dr. Armando Rubio Licona, Coordinador Regional en Atotonilco el Grande 1-A, del Gobierno del Estado de Hidalgo, en las instalaciones de la Coordinación Regional en el municipio de Atotonilco el Grande, el 17 de enero de 2008.

Con las modificaciones legales referidas (art. 20), la Sedesol asumió las facultades de la Seplader: la elaboración del PED, la promoción del desarrollo regional, la formulación de lineamientos para la elaboración de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y el establecimiento de mecanismos de coordinación de los programas de trabajo del gobierno estatal con las dependencias federales, estatales y municipales con la finalidad de fortalecer a los municipios y las regiones del estado. En la práctica, el Copladehi asumió las funciones de consulta y participación social para la planeación del desarrollo, en tanto que la Sedesol coordinaba de manera institucional las actividades del primero.

En su artículo 26, la Ley de Planeación apuntaba que en el ámbito estatal la categoría de Plan como instrumento rector del desarrollo “queda reservada al Plan Estatal de Desarrollo (PED). Adicionalmente, se indicaba que la Sedesol operaría el Sistema Integral de Información Estatal para la Planeación del Desarrollo para procesar la información social, económica y política del estado, así como de su contexto socioeconómico regional y nacional para orientar la planeación del desarrollo.

Branch (1988: p. 34) señala que la validez de una regionalización con propósitos de planeación depende de la información subyacente y su correcto procesamiento, sin embargo, en Hidalgo no se ha concretado un sistema que maneje la información estatales con apego a la regionalización administrativa, de modo que la programación de políticas públicas sigue realizándose bajo criterios poco claros.

Esta es una cuestión importante, porque la *Ley de Planeación* señala que el ejecutivo estatal declarará una regionalización de acuerdo a criterios de “equidad en el crecimiento económico, desarrollo social e integración territorial de los municipios y sus habitantes” (art. 51), de manera que la integración territorial de los municipios en regiones se llevase a cabo con base en un análisis “político, económico, social y estructural que determine la asociación de municipios en Regiones de Desarrollo”, misma que es emitida por decreto del titular del poder ejecutivo del estado y publicado en el *Periódico Oficial* del estado (art. 53).

Con la actualización del PED 1999-2005 se apuntó la necesidad de contar con un sistema que concentre la información generada por las distintas instancias del gobierno del estado. Así, en 2004 las dependencias estatales integraron su información para establecer el Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo (SIIEH).²⁵ Este sistema representa un insumo importante en el diseño de políticas públicas a nivel estatal, sin embargo, aún no se ha concretado la elaboración de información regional que permita consolidar la planeación y ejecución de políticas públicas en apego al proyecto de regionalización del estado.

Durante la administración del gobernador Osorio Chong²⁶ (2005-2011), se reestableció la presencia de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional²⁷ con el fin de “impulsar el desarrollo regional como una de las estrategias prioritarias para equilibrar el desarrollo de los municipios” y separar las actividades de planeación de las de desarrollo social, según indicó el subsecretario Mario Alberto Cuatpotzo Durán.²⁸

De este modo, la Seplader retoma la coordinación institucional del Sistema Estatal de Planeación Democrática y de sus componentes orgánicos (el Copladehi, Copladeregs y Coplademuns), y se le otorgan, además, facultades para resolver, con base en las necesidades del desarrollo estatal, la creación, supresión o modificación de las regiones y subregiones de planeación y su circunscripción territorial (art. 11, numeral XIX). Sin embargo, no se especifican mecanismos para que los ciudadanos o los gobiernos municipales participen de este tipo de decisiones.

La Seplader divide su trabajo en dos subsecretarías encargadas de las tareas técnicas y de concertación social. La Subsecretaría de Planeación para el Desarrollo se encarga de conducir el proceso de planeación, programación y evaluación del desarrollo estatal, así como del manejo del SIIEH. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Concertación

²⁵ Disponible para su consulta en: <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/>

²⁶ Quien, entre otros cargos, se ha desempeñado como subsecretario de Gobierno, secretario de Desarrollo Social y titular de la Secretaría de Desarrollo Regional (www.hidalgo.gob.mx)

²⁷ En la que designó como secretario al Lic. Ramón Ramírez Valtierra, un colaborador cercano al gobernador Osorio Chong.

²⁸ Para ello se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y se incorpora el artículo 26 Bis, comentado anteriormente (pp. 16-17) y se decretó el reglamento interior de la SEPLADER (6 de agosto de 2007) el cual señala que esta instancia tiene a su cargo la conducción de la planeación y el ejercicio democrático de la misma a fin de que se promueva el desarrollo integral de la entidad (artículo 2).

encarga de la instrumentación de las políticas orientadas a promover la participación de los sectores social y privado en la promoción del desarrollo del estado y del manejo de las coordinaciones y subcoordinaciones de planeación (art. 27), para instrumentar las estrategias para el desarrollo local y regional, y apoyar la operación de los Copladereg.²⁹

Finalmente, es necesario consolidar el esquema de regionalización estatal, pues además de la regionalización administrativa, en Hidalgo existe una regionalización sanitaria, conformada por 13 regiones que se buscó empatar con las regiones de desarrollo definidas por el gobierno estatal, la cual opera los programas del sector salud, y también se habla de una regionalización *natural*³⁰ que “responde a la diversidad geográfica y socioeconómica de sus habitantes” (PED, 2005-2011: p. 91), de manera los esfuerzos de regionalización siguen siendo dispersos ya que la planeación del desarrollo regional no ha derivado en políticas públicas estatales que destinen recursos en función de las regiones establecidas en el estado.

Jalisco. En 1981 se estableció el Coplade en Jalisco, organismo encargado de conjuntar los esfuerzos intergubernamentales para la planeación, programación, evaluación y ejecución de obras públicas en la entidad (Ramírez Macías y Martínez Graciliano, 2006: p. 7). Posteriormente a la publicación del Acuerdo de regionalización de 1998 se instituyó el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional por Acuerdo del gobernador del estado, el cual se inserta en la estructura del Coplade. Sin embargo no fue sino hasta el año 2000, dos años después de que se formalizara la regionalización estatal, que Jalisco decretó su primera Ley de Planeación.³¹

Las principales atribuciones de este subcomité son coordinar el proceso de planeación regional promoviendo la integración de las 12 regiones para concertar acciones para el

²⁹ Las coordinaciones y subcoordinaciones regionales son unidades administrativas ubicadas en las regiones del estado. De acuerdo con el artículo 26 del Reglamento Interior de la SEPLADER se establecen 14 coordinaciones y tres subregiones. Las coordinaciones y las subcoordinaciones se encargan de coordinar la ejecución de los programas y acciones que son responsabilidad de la SEPLADER dentro de cada una de las regiones y subregiones del estado.²⁹

³⁰ Las 10 regiones naturales del estado de Hidalgo son las siguientes: La Huasteca, Sierra Alta, Sierra Baja, Sierra Gorda, Sierra de Tenango, Valle de Tulancingo, Comarca Minera, Altiplano, Cuenca de México y Valle del Mezquital (Fuente: Gobierno del estado de Hidalgo: <http://www.hidalgo.gob.mx>)

³¹ Previamente, la planeación estatal se sustentaba en diversos ordenamientos tanto federales, entre ellos: la Ley de Planeación (de 1983) o la Ley General de Población (de 1974); así como ordenamientos estatales, como: la Ley de Desarrollo Urbano (de 1983), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (de 1989).

fortalecimiento regional, propiciar la coordinación regional de las acciones de los distintos órdenes de gobierno, promoviendo la descentralización y desconcentración de la administración pública estatal (art. 1) por medio de la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo a fin de orientar el gasto público federal, estatal y municipal y estableciendo sistemas de información regional para la identificación subregiones, microrregiones, localidades y grupos con alto y muy altos niveles de marginación y desequilibrio económico y social para su atención, etcétera.

La Ley de Planeación de Jalisco apunta como principios rectores de la planeación estatal, entre otros, la igualdad de derechos y oportunidades sustentados en la atención de las necesidades prioritarias de la población, la mejora integral de la calidad de vida y el combate preferente a la pobreza y a la exclusión social para lograr una sociedad más igualitaria (art. 3).

De acuerdo a esta ley, el Coplade es responsable de coordinar la planeación estatal del desarrollo (la elaboración, la evaluación o sustitución del PED), la planeación regional con la participación de los municipios y la coordinación para la integración de los programas operativos anuales para la ejecución del PED, los planes regionales y los programas sectoriales (art. 18).

Asimismo, establece la obligatoriedad de que el ejecutivo estatal y los municipios se coordinen en la planeación de regional de desarrollo, sin que ello implique la creación de autoridades intermedias (art. 54). Otro aspecto a destacar es la reglamentación, la integración y operación de los Subcomités de Planeación Regional como instancias de planeación y programación del desarrollo integrados por los presidentes municipales de cada región, los organismos sociales y privados dentro de las mismas y las representaciones de los gobiernos federal y estatal (art. 57).³²

³² La Ley de Planeación faculta a cada subcomité para dotarse de su propio reglamento interno, con apego a lo establecido por esta ley y se compone de: una Asamblea Primaria, máxima autoridad del Subcomité; una Comisión Permanente encargada de la elaboración, actualización y ejecución de la planeación regional; un Secretariado Técnico que ofrece asistencia técnica al Subcomité; un Coordinador Regional que dirige la participación de los integrantes del Subcomité, la cual recae en un presidente municipal y tiene carácter rotatorio; un Coordinador Central que articula las principales demandas de la región con las dependencias federales y estatales; y las Mesas de Trabajo en las que se diserta sobre las problemáticas regionales y se proponen acciones y propuestas.

La integración de los municipios en la instancia de coordinación regional es permanente, a menos que medie un acuerdo en contrario, debidamente justificado, aprobado por el ayuntamiento del municipio respectivo y notificado al Coplade y sus acuerdos se toman en el seno del Coplade pero su ejecución esta a cargo de los municipios y el gobierno del estado conforme a las disposiciones legales aplicables.

El instrumento más importante para la planeación y la instrumentación de la política regional son los Planes Regionales de Desarrollo, los cuales deben incluir objetivos y estrategias con visión de largo plazo, así como las líneas de acción y los proyectos estratégicos de corto y mediano plazo para el desarrollo integral y sustentable de las regiones.³³

Finalmente, justo antes del inicio del gobierno de Emilio González Márquez (2007-2013) se reformó al artículo 23 de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado* para crear una nueva instancia encargada de la planeación del desarrollo del estado: la Secretaría de Planeación, la cual quedo facultada para dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo (Coplade); formular, evaluar y actualizar el PED; fomentar la coordinación intergubernamental y la participación social en la planeación del desarrollo y coordinar los trabajos de los regionales, además de los sectoriales y especiales (art. 31 bis).

De este modo, la Secretaría de Planeación (Seplan) asumió las funciones encomendadas al Coplade para consolidar la planeación del desarrollo de Jalisco, pues el Coplade fungía sólo como un órgano de carácter auxiliar del gobierno del estado, en tanto que la Seplan ya forma parte de la estructura orgánica del gobierno estatal y asume la condición de entidad normativa de la administración pública estatal, en tanto que el Coplade se mantiene como órgano de consulta.

En este sentido, la Seplan ya realiza la instalación de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAs), las cuales se diseñaron para llenar el vacío técnico mostrado en la operación de los Subcomités Regionales, y son equipos interdisciplinarios integrados que

³³ Los planes regionales se formularon al concluirse la regionalización de 1998 y actualmente se encuentran en proceso de revisión por parte de la Seplan.

contribuyen a la formulación de proyectos, y proveer información para la toma de decisiones.³⁴

Las UTEAs apoyarán a los Subcomités Regionales en la actualización de los planes regionales de desarrollo, instalados durante el arranque de las *Jornadas Regionales* celebradas en el municipio de Colotlán, cabecera de la Región Norte en febrero de 2008 y que se realizaron en el resto de las regiones del estado. Estas *Jornadas* son sesiones plenarias que reúnen a los Subcomités Regionales definir las obras que serán financiadas mediante del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (Fondereg) en las que participan los presidentes municipales de cada región, funcionarios estatales, así como ciudadanos y miembros de la *Gran Alianza*,³⁵ una instancia de concertación social del gobierno estatal con la población del estado.

Como se constató en dos giras realizadas con funcionarios de la Seplan, en el marco de las *Jornadas Regionales*, el funcionamiento de los Subcomités Regionales se caracteriza por la participación activa de los gobiernos municipales, ya que en la plenaria del Subcomité los funcionarios de Seplan presentan los recursos asignados a cada región por mediante el Fondereg y los presidentes municipales priorizan obras públicas a ejecutar con esos recursos.³⁶

El Fondereg es una partida presupuestal del gobierno del estado de Jalisco creada en 1997, durante la administración del gobernador Alberto Cárdenas, que tiene como objetivo promover un desarrollo regional y equilibrado a partir del logro de objetivos específicos, entre otros: la promoción del crecimiento económico de las regiones; el fortalecimiento de la autonomía decisional de las mismas y el ampliar la capacidad de gestión de las autoridades locales; inducir la participación de los sectores más necesitados en la solución de sus

³⁴ Actualmente se trabaja en su capacitación a través de las alianzas que ha establecido la Coordinación General de COPLADE con Centros Educativos de Nivel Superior (Ramírez Macías y Martínez Graciliano, 2006: p. 20).

³⁵ *Gran Alianza* es una instancia de la Secretaría de Planeación del estado de Jalisco por medio de la cual el gobierno busca promover la participación ciudadana. *Gran Alianza* es un mecanismo en el que participan ciudadanos y miembros de organizaciones sociales para definir los principales problemas de la entidad y sus regiones y propone alternativas de política pública, es decir, busca ser un espacio de concertación.

³⁶ Previamente a la realización de la sesión plenaria, los municipios envían a la Seplan una cartera de proyectos que son sometidos a una validación técnica por parte de las secretarías estatales que funcionan como instancias normativas, y la Seplan hace una validación a partir de que las propuestas presentadas cumplan con el criterio de que sean obras de impacto regional.

problemas; y crear o fortalecer la infraestructura regional para elevar el nivel de vida en los municipios y mejorar sus niveles de desarrollo.

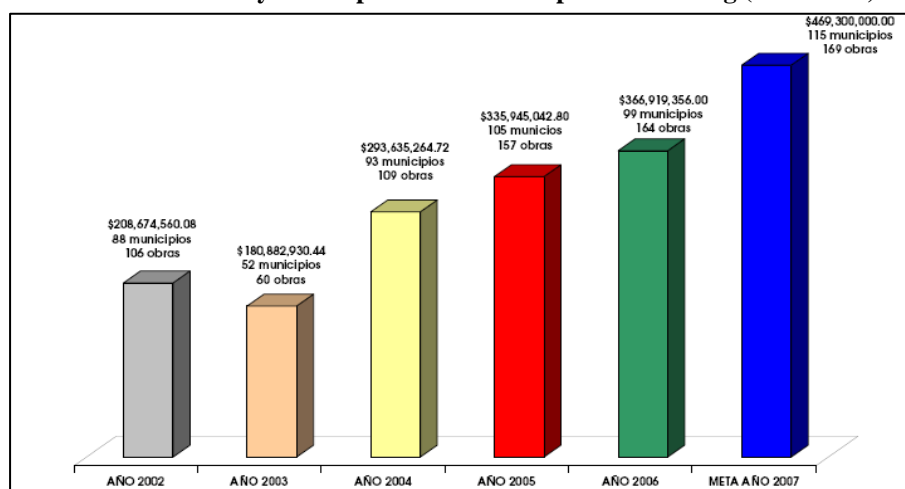
Originalmente, el gobierno del estado destinaba una cantidad determinada para el Fondereg que se distribuía en cantidades iguales a cada región y los municipios tenían que aportar una cantidad similar a la recibida para participar de estos fondos, sin diferenciar el tamaño de la población y el número de municipios de cada región. Este funcionamiento explica que no todos los municipios del estado fueran favorecidos por estos recursos, pues algunos no tenían la capacidad para empatar la suma aportada por el gobierno estatal, o en casos como Guadalajara o Zapopán, la cantidad de fondos recibidos no son significativos en función de sus recursos propios.

Las reglas de operación del Fondereg están establecidas en el *Manual de Operación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional* publicado año con año en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Como se mencionó anteriormente, estos recursos deben ejecutarse en obras y acciones de impacto regional y deben ser priorizadas, es decir, seleccionadas y aprobadas por el Subcomité de planeación de cada una de las regiones del estado, procurando que las obras tengan impacto en el mayor número de municipios posible y que tengan mayor impacto social.

En 1997 este fondo comenzó a operar con una cantidad de recursos de apenas 24 millones de pesos repartidos entre 124 municipios, al año siguiente la suma creció a 96 millones, sin embargo para el 2001 el gobernador Ramírez Acuña el Fondereg no aportó recursos al Fondereg en el presupuesto de egresos estatal y en 2002 fue reestablecido y desde entonces sus recursos han aumentado significativamente.

La gráfica 2.1 señala la asignación anual de recursos estatales al Fondereg y el número de municipios beneficiados. Hay que recordar que los municipios deben firmar convenios con el estado en los que se comprometen a aportar una cantidad similar a la recibida para complementar los recursos que componen el fondo regional. En el año 2007 de los 125 municipios de la entidad, 115 recibieron recursos del Fondereg.

Gráfica 2.1
Montos anuales y municipios beneficiados por el Fondereg (2002-2007)



Fuente: Seplan

El cuadro 2.11 presenta la asignación de recursos del gobierno estatal hacia las 12 regiones. Aunque las regiones Norte, Sierra de Amula y Sierra Occidental, las más rezagadas de la entidad, no recibieron los montos totales más altos por vía del Fondereg, en contraste con la región Centro que fue la que más recibió.

Cuadro 2.11

Distribución de recursos del Fondereg (2002-2006)						
Región	Municipios	Población	% Pob. estatal	Recursos Recibidos	Recursos per capita	% Recursos recibidos
Norte	10	76,002	1.20	82,442,568	1,085	6.02
Altos Norte	8	332,502	5.26	122,264,444	368	8.93
Altos Sur	11	346,262	5.48	134,454,751	388	9.82
Cienega	13	454,088	7.18	128,976,333	284	9.42
Sureste	10	124,151	1.96	107,758,273	868	7.87
Sureste	16	395,985	4.84	122,269,798	309	8.93
Sierra de Amula	11	94,700	1.50	104,036,235	1,099	7.60
Costa Sur	6	155,723	2.46	100,517,935	645	7.34
Costa Norte	3	228,190	3.61	130,428,687	572	9.53
Sierra Occidental	8	62,884	0.99	76,350,367	1,214	5.58
Valles	14	311,341	4.92	134,203,523	431	9.80
Centro	14	3,830,174	60.58	125,236,199	33	9.15
Total general	124	6,322,002	100	1,368,939,113		

Fuente: Ramírez Macías y Martínez Graciliano, 2006

En 2008 se modifican las reglas de operación del Fondereg de manera que la aportación de los municipios al Fondo ya no será *peso x peso*, sino que éstos aportarán un porcentaje de recursos en función de su grado de marginación. Los porcentajes se presentan en el cuadro 2.12. Con esta modificación, la distribución de los recursos del Fondereg disminuye la carga financiera que representaba para los municipios con menos recursos y permite una mejor atención a los municipios más necesitados.

Cuadro 2.12

Porcentaje de aportación estatal y municipal al Fondereg		
Grado de Marginación	Aportación en porcentaje	
Muy Alto	20% Municipio	80% Estado
Alto	30% Municipio	70% Estado
Medio	40% Municipio	60% Estado
Bajo	50% Municipio	50% Estado
Muy Bajo	60% Municipio	40% Estado
Fuente: Seplan		

La promoción del desarrollo regional

Los objetivos trazados por los gobiernos estatales en sus Planes Estatales de Desarrollo, más allá de la retórica que contienen, poseen la utilidad de establecer metas para la gestión gubernamental a partir de las cuales apuntar criterios para su evaluación. En esta sección se analizan los aspectos centrales de la política de promoción del desarrollo regional definida por los gobiernos de los estados de Hidalgo y Jalisco para definir criterios para el análisis empírico de la gestión del desarrollo que se realiza en el capítulo tres.

Como se verá a partir de una sucinta revisión de los objetivos, metas y estrategias gubernamentales, un aspecto central de sus estrategias es equilibrar los niveles de desarrollo de sus regiones y para ello se diseñan y se ejecutan acciones como la asignación de recursos para obras de infraestructura social.

Hidalgo. Durante la administración del gobernador Núñez Soto (1999-2005) se dedicó un capítulo del PED al desarrollo regional en el que se definió a éste como un modelo “con más

equilibrio en el impulso a las zonas con mayores rezagos y menos favorecidas [o marginadas]” ya que se reconoció la existencia de desequilibrios y contrastes sociales que entre las zonas más desarrolladas, en las que mayor actividad económica, y zonas que quedaron a la zaga del crecimiento del estado, a las cuales se intenta favorecer mediante la promoción del desarrollo regional.

Al respecto, se destacan tres de los cinco objetivos específicos planteados en esta materia: cimentar un crecimiento equilibrado de las regiones para reducir los grandes contraste regionales del estado; promover la participación de los municipios en la definición de estrategias de desarrollo regional; y fortalecer la coordinación de acciones de los tres órdenes de gobierno para concretar las estrategias de desarrollo regional necesarias.

De esta manera, estos objetivos se articulan para instrumentar una política orientada a impulsar la inversión y el crecimiento económico en las regiones para mejorar su desarrollo y el de sus municipios, particularmente los de las regiones marginadas e incentivar a las regiones que ya presentan condiciones de desarrollo importante, al respecto, el plan también enfatizó la importancia de estrechar la vinculación institucional con el gobierno federal, en las microrregiones de atención prioritaria (p. 82).

La administración del gobernador Osorio Chong (2005-2011) profundizó el diagnóstico de la problemática estatal y dedicó el capítulo tres del PED al tema del desarrollo regional *diferenciado*, como una política que contempla criterios de equidad social y orienta “el esfuerzo institucional para vincular y concentrar los asentamientos humanos dispersos y garantizar el otorgamiento de servicios básicos de calidad” (p. 79) a fin de fortalecer las capacidades regionales.

El diagnóstico señala que 50.7% de la población radica en zonas rurales y el 49.3% restante en centros urbanos y que la población se distribuye en 4,596 localidades, de las cuales 7.5% cuenta con más de 2000 habitantes y concentran 63.1% de la población estatal. En contraste, existen 3,806 localidades con menos de 500 habitantes. Esta dispersión poblacional y la accidentada geografía del estado ocasionan una polarización de las condiciones de vida de

la población que presenta importantes concentraciones poblacionales en sur de la entidad con acelerado crecimiento urbano que coexisten con zonas que poseen un alto grado de marginación y considerables rezagos en infraestructura y servicios básicos.

A partir de estos planteamientos, el gobierno del estado se propuso dirigir sus esfuerzos a la dotación de una infraestructura básica regional con el fin de dinamizar la economía, generar empleos y fortalecer la integración territorial. Entre las acciones prioritarias planteadas se encuentran aquellas orientadas al mejoramiento urbano y la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado. La realización de los objetivos de una política de esta naturaleza requiere alinear diversas disposiciones económico-presupuestales que maximicen la dotación de servicios básicos y de infraestructura bajo criterios que permitan su aplicación diferenciada para promover niveles de bienestar equilibrados en las regiones, los municipios y la población.

Estos planteamientos de política pública implican la utilización de indicadores agregados de desarrollo y de necesidad específicos, pues, como señalan Sivramkrishna y Panigrahi, el desarrollo no se distribuye equitativamente entre las regiones (2003: p. 437), para que de este modo, la asignación de recursos estatales se apegue a los criterios de diferenciación social trazados en el PED.

De este modo, el gobierno de Hidalgo se ha propuesto, como prioridad de su política de promoción del desarrollo regional, el reducir las brechas y las polarizaciones entre las regiones, ejecutando políticas diferenciadas y asignando financiamiento de acuerdo a su potencialidad de crecimiento; invirtiendo no sólo en las regiones más favorecidas, sino particularmente en aquellas que requieren mayor infraestructura, servicios e integración de sus economías como condición para superar sus niveles de marginalidad (PED: p. 88).³⁷

Jalisco. La importancia del desarrollo regional como eje articulador de las políticas del gobierno de Jalisco se ha ido consolidando con el paso del tiempo. Como se vio anteriormente,

³⁷ En el capítulo tres se aborda el análisis de las inversiones en infraestructura social del gobierno de Hidalgo para conocer si la asignación de recursos se corresponde con estos propósitos.

el gobierno de Alberto Cárdenas no retomó en su PED los programas de regionalización, no obstante, en 1997 e inició un nuevo proceso para redefinir la regionalización estatal.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 se realizó un diagnóstico con las prioridades de la administración del gobernador Francisco Ramírez Acuña en esta materia. En este documento se reconoció que las características económicas, demográficas y sociales de la entidad implican grandes oportunidades, así como retos y dificultades para el logro de un desarrollo regional equilibrado, pues el crecimiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) ha permitido la articulación de una economía competitiva a nivel nacional, como internacional, pero a su vez, representa un factor de desequilibrio en relación a otras regiones del estado.

La existencia de la ZMG, con más del 54% de la población estatal, el 70% de la industria, 60% del comercio y más del 80% de la oferta de educación superior del estado, ha significado que muchos habitantes del resto de la entidad migren hacia esta aglomeración como su mayor posibilidad de alcanzar una mejor calidad de vida. En contraste con esta fuerte concentración poblacional, también persiste una fuerte dispersión poblacional, pues más de 1 millón 200 mil personas habitan en más de 8 mil localidades menores de 5 mil habitantes, lo que representa un obstáculo para la dotación de servicios básicos (PED 2001-2007: pp. 185-186).

El agudo contraste rural-urbano refleja que la carencia de ciudades medias dentro del sistema urbano estatal³⁸ no ofrece alternativas reales ante la atracción que representan la ZMG y, en menor medida, Puerto Vallarta. Este contraste se expresa en grandes desigualdades de orden socioeconómico y en los niveles de cobertura de la infraestructura básica entre las regiones del estado.

En este escenario el PED 2001-2007 destaca la importancia de impulsar la dotación de infraestructura en las regiones a fin de reducir las desigualdades territoriales” (p. 205) y entre las estrategias gubernamentales destaca la estructuración del reordenamiento urbano del

³⁸ El cual está conformado por 39 localidades de más de 15 mil habitantes, de las cuales sólo 9 poseen más de 50 mil habitantes.

territorio a fin de impulsar que la población se dirija hacia otros centros urbanos diferentes a la ZMG.

Los planes regionales de desarrollo consolidaron la recopilación de información a nivel regional como un insumo fundamental para la elaboración de diagnósticos para el diseño de políticas públicas acordes a las necesidades de las regiones y a sus particularidades sociales, culturales, sus especificidades geográficas y su vocacionamiento económico.

A partir de estas consideraciones el gobierno de Jalisco se propuso incrementar la inversión pública estatal en las regiones fuera de la ZMG con la finalidad de generar mejores condiciones para su desarrollo. En el PED 2030 las autoridades jaliscienses señalan que, en el período 2003-2005, la inversión pública estatal fue mayor en las regiones que fuera de la ZMG y en 2006 ésta última supero al resto de las regiones (cuadro 2.13), de modo que resulta interesante indagar sobre los criterios empleados por el gobierno del estado para realizar sus asignaciones entre sus regiones y sus municipios.³⁹

Cuadro 2.13

Porcentaje de inversión pública estatal en la ZMG vs Resto del estado		
Año	ZMG	Resto del estado
2001	46.6%	53.4%
2002	57.0%	43.9%
2003	45.4%	54.6%
2004	47.4%	52.6%
2005	46.2%	53.8%
2006	48.9%	48.9%
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2007)		

³⁹ En el capítulo 3 también se elabora un análisis empírico respecto a la asignación de recursos estatales para obras de infraestructura estatal en el estado de Jalisco, a fin de entender cuáles son los criterios utilizados para la asignación de estos recursos.

2.5.- Conclusión

En este capítulo se presenta un diagnóstico de las principales características socioeconómicas de los estados de Hidalgo y Jalisco. Se observa que ambas entidades han logrado una mejora en algunos de sus indicadores de bienestar, como la reducción de la tasa de mortalidad infantil, y en la provisión de servicios públicos que contribuyen a los objetivos de lograr una mayor equidad social. El argumento expuesto es que pese a mejorar sus indicadores agregados, Hidalgo y Jalisco preservan grandes disparidades en los niveles de desarrollo entre sus municipios, situación que demanda la intervención gubernamental a fin promover un desarrollo regional más equilibrado.

Respecto a las vocaciones económicas de ambos estados se observa que la participación de las actividades terciarias sigue aumentando en relación a las actividades de los sectores primario y secundario, éstas últimas han tenido una ligera baja en la participación que reportan al PIB de cada entidad, en tanto que las actividades del sector primario se han visto más afectadas por los procesos de transformación de las economías locales y su participación en el PIB también muestra una tendencia a la baja.

En Hidalgo, el sur de la entidad, colindante con el Área Metropolitana del Valle de México presenta un mayor dinamismo económico concentrado en municipios como Tizayuca y Pachuca, en donde las actividades manufactureras y de construcción son particularmente importantes. En tanto que Jalisco, con el tercer mercado laboral a nivel nacional, el 60% de su población se emplea en los servicios, pero la mayoría de ellos se emplean en microempresas de hasta 10 empleados (mercado laboral 50%), en las que las remuneraciones son de hasta tres salarios mínimos. Las actividades terciarias contribuyen con 57% del PIB estatal, mientras que las actividades manufactureras contribuyen con 22%.

La distribución del ingreso en Jalisco posee notables diferencias de acuerdo a la región de la que se hable, ya que las autoridades estatales apuntan que “la percepción promedio del personal ocupado en las áreas urbanas de las regiones Sierra Occidental, Sierra de Amula y

Norte, representan 20% de la Región Centro” lo que provoca una importante expulsión de población hacia la Zona Metropolitana de Guadalajara y o hacia los Estados Unidos.

En lo referente al panorama del desarrollo a nivel municipal se reafirma la existencia de brechas en los niveles de desarrollo entre los sus municipios de ambos estados. Promediar el valor de los indicadores que componen el IDMb y contrastarlo con las desviaciones estándar se tiene una muestra sencilla pero contundente de los desequilibrios existentes en ambas entidades.

En la tercera sección se analiza la composición político-electoral de Hidalgo y Jalisco que muestra un aumento de la competitividad electoral. Jalisco muestra mayor dinamismo en este proceso, tras haber experimentado una transición en el gobierno del estado en 1995. Pese a gobernar la entidad desde entonces, el PAN no había logrado obtener la mayoría de los gobiernos municipales. Sin embargo, en el 2006 el PAN logró obtener, en las elecciones municipales de 2006, relegar al PRI a la segunda posición en el número de municipios gobernados.

En Hidalgo el escenario es diferente. El PRI mantiene el control del gobierno estatal y de un mayor número de gobiernos municipales, sin embargo, la competencia electoral ha aumentado y este partido ha disminuido el número de municipios que domina. A diferencia de Jalisco, en donde el escenario es básicamente bipartidista, en Hidalgo la competencia electoral la protagonizan tres fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. En ambos casos, el aumento de la competencia electoral ha ido acompañada por un mayor interés por promover el desarrollo regional, materia en la que Jalisco ha logrado una política más articulada.

Finalmente, se caracterizan las políticas de promoción del desarrollo regional de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco en función de los problemas que limitan sus procesos de desarrollo y de los objetivos trazados en los Planes Estatales de Desarrollo. La importancia del desarrollo regional en la agenda de los gobiernos estatales está fuertemente arraigada en la retórica gubernamental, por lo cual es necesario analizar sus objetivos y las acciones mediante las cuales promueven el equilibrio entre sus regiones.

En Hidalgo, las administraciones de los gobernadores Núñez Soto (1999-2005) y Osorio Chong (2005-2011) han propuesto como objetivo central de su política de promoción del desarrollo regional impulsar a las regiones con mayores rezagos socioeconómicos y equilibrar los niveles de bienestar de la población más marginada, así como incentivar a las regiones que ya presentan condiciones de desarrollo más favorables.

La dispersión poblacional y la accidentada geografía del estado producen una polarización de los niveles de desarrollo de la población entre zonas que presentan un crecimiento urbano acelerado y una alta disposición de servicios públicos y zonas que poseen altos niveles de marginación e importantes rezagos en infraestructura y servicios básicos que el gobierno estatal busca resolver, como se verá en el siguiente capítulo, por medio de inversiones en infraestructura social para fortalecer la integración regional y reducir las brechas en los niveles de desarrollo entre las regiones del estado.

En Jalisco, la promoción del desarrollo regional quedó plenamente establecida y es poco probable que se revierta el impulso que se le dio a partir de 1997. Los planes estatales de desarrollo ya contienen información sistematizada a nivel regional, por lo que en lo sucesivo, las administraciones estatal ya dispondrán de un importante insumo para planificar la asignación de recursos en función de las regiones y sus necesidades.

La existencia de la ZMG, que concentra a más de 50% de la población estatal, implica ventajas para el desarrollo económico del estado (al permitir economías de aglomeración) pero, a su vez, provoca una situación de desequilibrio, ya que representa un fuerte polo de atracción para la población que en el resto del estado no encuentra las opciones para su pleno desarrollo. A esto se suma la prevalencia de una fuerte dispersión poblacional que dificulta también la dotación de servicios públicos y el desarrollo de las regiones bajo esta condición.

En este contexto, entre los principales objetivos en materia de desarrollo regional, las autoridades jaliscienses se han propuesto reducir las desigualdades territoriales a fin de impulsar a la población hacia centros urbanos diferentes a la ZMG. Para ello, la distribución de la inversión pública ha dado preferencia en ciertos períodos a las regiones que están fuera de la ZMG, impulsando el desarrollo de las regiones menos desarrolladas.

CAPÍTULO III.- PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL EN LOS ESTADOS DE HIDALGO Y JALISCO POR MEDIO DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Introducción

La razón más importante para implementar una política de desarrollo regional es equilibrar las desigualdades socioeconómicas que padece la población en las distintas regiones dentro de un país o un estado. De entre el amplio espectro de políticas de promoción del desarrollo regional, Barkin y King (1970: p. 11) mencionan tres enfoques: políticas con enfoques negativos que restringen ciertas acciones del sector privado; políticas que tratan de inducir a las empresas a actuar de cierto modo y las definen como “permisivas”¹; y políticas de acción directa, por ejemplo, el dotar de infraestructura social (*social overhead capital*) a las regiones más atrasadas.² Este tipo de políticas han motivado, de acuerdo con Armstrong y Taylor (2000), una tensión entre los objetivos económicos y los objetivos sociales del desarrollo a la que los especialistas se refieren como un conflicto potencial entre los objetivos de eficiencia y equidad.

Sin ir más allá en este debate, este capítulo aborda de manera sucinta los principales planteamientos respecto a la inversión en infraestructura social como un instrumento gubernamental para contribuir al desarrollo regional. Más adelante se presentan los resultados de un análisis estadístico-descriptivo que explora si el gasto en los municipios y las regiones de los estados de Hidalgo y Jalisco se orienta a compensar las desigualdades existentes en ambos niveles o si, por el contrario, el gasto se dirige hacia aquellos con mayores niveles de desarrollo. La información que se utiliza es el gasto en infraestructura, el IDH y algunos indicadores específicos empleados en el IDMb.

¹ Los autores se refieren por “permisivas” a aquellas políticas que mediante enfoques liberalizadoras buscan atraer empresas, por ejemplo, mediante la exención de cierto impuestos u otorgándoles diversas facilidades fiscales.

² Véase la discusión que se propuso en el capítulo uno (pp. 28-29) en la que se distingue entre políticas económicas y políticas con impacto social para la promoción del desarrollo regional.

¿Por qué infraestructura social?

El desarrollo regional es un proceso de crecimiento económico como de distribución geográfica del bienestar de acuerdo con el Instituto Sueco para el Análisis del Transporte y las Comunicaciones (Swedish Institute for the Transport and Communications Analysis, 2001). Tradicionalmente, la economía se ha encargado de estudiar el papel de la infraestructura y su impacto en el crecimiento económico y en la actualidad los especialistas siguen debatiendo acerca de las relaciones causales infraestructura-crecimiento/infraestructura-desarrollo, un debate antiguo y relativamente circular. Algunos autores como Fuentes y Mendoza (2003) consideran que la dotación de capital público y de infraestructura pública afecta los procesos de convergencia, ya sea que lo acelere o lo frene.

En este capítulo se retoma uno de los argumentos de mayor consenso entre los especialistas: el crecimiento económico genera desequilibrios sociales entre regiones, lo cual demanda la intervención gubernamental para corregirlos. Entre estos desequilibrios se destacaron las disparidades o desequilibrios en los niveles de desarrollo, uno de los problemas de mayor interés en esta investigación, así como el tamaño excesivo de las principales metrópolis nacionales y las inequidades entre el ámbito rural y urbano, aspectos que representan algunos de los principales retos para el desarrollo regional (Gore, 1984: pp.53-54).

También se analiza la manera en que los gobiernos estatales buscan corregir estos desequilibrios a partir de tres aspectos: cobertura en servicios de agua potable, alcantarillado y carreteras. Se seleccionaron estos servicios por su alto impacto social, y por la disposición de información. Estos desequilibrios pueden considerarse como fallas de mercado, y como tales implican la necesidad de la intervención gubernamental a fin de contribuir a corregirlos.

Barkin y King (1970) destacan que, para Hirschman, el gobierno puede ayudar a corregir estos problemas por medio de la inversión en infraestructura pública, misma que abarca diversos servicios básicos como educación, salud, comunicaciones, energía eléctrica, agua, entre otros. Hansen (1965), por su parte, enfatiza la necesidad de diferenciar el tipo de

inversiones y las características de las regiones receptoras a fin de no generar ni incrementar los desequilibrios regionales.

Por lo tanto, si el objeto de una política de desarrollo regional es reducir las desigualdades socioeconómicas que se padecen a lo largo de un territorio lo lógico, según parece, es que las inversiones gubernamentales se enfoquen en aquellas regiones con mayores rezagos privilegiando infraestructuras de tipo social, pues son las que tienen efectos inmediatos en el bienestar social.

No existe una definición explícita de infraestructura social, pero para efectos de esta investigación se define como aquella orientada a beneficiar a los sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago y no disfrutan de los servicios públicos básicos para asegurar los mínimos deseables de bienestar, como agua potable, alcantarillado, electricidad, caminos accesibles, entre otros.

En este sentido, ¿cuál es el criterio que deben emplear los gobiernos para asignar inversiones orientadas a satisfacer dichas necesidades? La respuesta es que el criterio más importante son indicadores que evidencien las necesidades de la población y permiten su ubicación territorial, pues mediante ellos se puede conocer y focalizar las regiones que demandan mayor cobertura respecto a los servicios básicos.

Es importante destacar que se propone el uso de los indicadores de desarrollo no como una medida de impacto, sino como un instrumento de diagnóstico que ayude a determinar la asignación territorial de las inversiones para infraestructura social. La justificación más importante para buscar reducir las disparidades en el desarrollo es que generan inequidad. El desarrollo sigue ciertos patrones espaciales, por ejemplo puede concentrarse en ciertas regiones y limitar las posibilidades de las personas para alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades, de modo que la dificultad de erradicar la pobreza limita las posibilidades de desarrollo para un país o una región. Por lo tanto es necesario introducir políticas que aseguren un desarrollo equilibrado, ya que cuando las disparidades espaciales en los niveles de vida

decrecen en ciertos niveles, como el nacional, pueden incrementarse en otros, como en el regional o incluso a escala urbana (Gore, 1984).³

En el caso de México, Kirsten y Murayama (1972) apuntan que entre 1900 y 1962 hubo un patrón de desarrollo desigual debido a la concentración de la industria de la transformación en unos cuantos estados como consecuencia de la política de industrialización seguida por el gobierno desde los años cuarenta, enfocada hacia aquellas zonas donde ya existía una infraestructura industrial que permitía aprovechar las economías externas de esos estados derivadas de obras de infraestructura (como las de comunicaciones y electricidad), mano de obra calificada, etc., de tal forma que el costo de la inversión resultó ser más bajo que en aquellas regiones donde hubiera sido necesario crear todas estas condiciones.

Como demuestran estos autores, la desigualdad económica repercute en indicadores sociales, ya que en general las regiones más desarrolladas gozan de mejores niveles de bienestar, dado que poseen una elevada cobertura en servicios básicos, salud y educación, de modo que la brecha entre las regiones más ricas y las más pobres se amplía considerablemente. Para Gamboa y Messmacher (2003) este problema se debe a una falta de convergencia que coincide con la apertura comercial y sugieren que cuando se integró México al GAAT, en 1985, se inició un proceso de divergencia entre los estados -y posiblemente ocurrió lo mismo dentro de ellos-, pues varios de ellos que lograron aprovechar sus ventajas comparativas y despuntaron respecto al resto del país.

El gobierno federal ha sido la principal fuente de financiamiento de las obras de infraestructura en México, pero Graizbord *et al.* (1996) señalan que, en el periodo 1940-1980, el patrón de desigualdad en la distribución de la riqueza y de la inversión se mantuvo. En este sentido, se reconoce que la inversión tuvo efectos negativos en el desarrollo regional en el país al incrementar la desigualdad, al favorecer un patrón de desarrollo predominantemente urbano, pues como apunta Martínez (2005) las políticas urbano-regionales fueron la expresión más clara de los planteamientos territoriales en el país.

³ En el caso de México, en algunas áreas consideradas “ganadoras” del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Gamboa y Messmacher, 2003) presentan rezagos en algunos servicios públicos equivalentes a los de áreas más rezagadas.

Con estos antecedentes surge un dilema desde el punto de vista de la distribución espacial de este tipo de inversiones que consiste en “concentrar la inversión en pocas regiones con gran potencial de crecimiento -usualmente las más avanzadas-, contribuyendo a un crecimiento más desequilibrado; o distribuir más uniformemente la inversión entre las diferentes regiones, según la región de que se trate” (Graizbord, *et. al.*, 1996: p. 123).

A efectos de una política de desarrollo regional, los únicos cambios que pueden producirse en los patrones espaciales de desarrollo se deben impulsar mediante políticas de redistribución espacial (Gore, 1984: p. 216). Una política de desarrollo se basa en la manipulación de una estructura espacial. En su nivel más simple los planificadores diseñarán políticas para cambiar la distribución espacial de la infraestructura física, por ejemplo, las redes de transporte o el ambiente construido en las ciudades.

En el marco de una política más amplia estas inversiones pueden coadyuvar a desviar la actividad económica de los centros de producción existentes hacia otras áreas seleccionadas para el desarrollo (Barkin, 1972) ya que los gobiernos subnacionales juegan un papel clave al actuar como “buscadores” de subvenciones que tratan de

desreglamentar y liberalizar la actividad empresarial local, buscar la autonomía fiscal local o crear la infraestructura local necesaria para el desarrollo. Sin embargo, estas estrategias de creación de externalidades no son condiciones suficientes para generar un motor endógeno del desarrollo. Si hay una ausencia o debilidad de las relaciones entre actores económicos, autoridades locales y otros grupos sociales del territorio, las externalidades no podrán ser apropiadas o internalizadas como refuerzos del desarrollo local (Cabrero, 2005).

De esta forma, los programas que apoyan la dotación de infraestructura se constituyen en importantes instrumentos para compensar algunos de los principales rezagos sociales de la población. Al respecto, los gobiernos estatales han comenzado a buscar nuevas formas de contribuir para equilibrar los patrones de desarrollo regional dentro de su territorio.

En este capítulo se indaga en qué medida los gobiernos estatales de Hidalgo y Jalisco están considerando los indicadores de necesidad para la asignación territorial de inversiones en infraestructura social. Si la política de desarrollo regional se enfoca al combate de la desigualdad social, es necesario que los gobiernos consideren los indicadores que reflejen

cuáles son los patrones territoriales de la desigualdad y determinar en qué regiones invertir. La ventaja del uso de indicadores agregados de desarrollo como el IDH, el IDMb, entre otros, y de indicadores específicos de necesidad es que permite a los gobiernos la localización de los lugares que requieren de una intervención, dado que el desarrollo no se distribuye por igual entre regiones y algunas de ellas demandan mayor atención.

3.1.- Financiamiento de la inversión pública en infraestructura en Hidalgo y Jalisco

Históricamente, los gobiernos estatales mexicanos se han caracterizado por su debilidad fiscal. La descentralización fiscal en México contribuyó a que los gobiernos subnacionales financiaran los servicios de salud y educación que se les delegó desde la federación. Por otro lado, la generación de recursos propios⁴ de los gobiernos estatales en México ha sido débil.

En el período 1998-2004 los gobiernos estatales generaron 11% de sus recursos totales. Hidalgo y Jalisco generaron, en promedio, en el mismo periodo, solamente 3.55% y 8.39% de sus ingresos, respectivamente. Sin embargo llama la atención que la generación de ingresos propios del gobierno de Hidalgo creció de 2.3% a 5.6%, en tanto que la generación de recursos del gobierno de Jalisco declinó (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

Porcentaje de ingresos propios de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco (1998-2005)									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Hidalgo	3.89%	2.86%	2.29%	2.25%	1.96%	4.27%	5.16%	5.68%	3.55%
Jalisco	9.66%	9.99%	8.49%	7.97%	8.39%	7.34%	8.14%	7.15%	8.39%

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales

En la actualidad se reconoce que las políticas de desarrollo regional en México se proponen combatir la pobreza y la marginación. En este contexto, el proceso de descentralización en el país ha permitido a los gobiernos subnacionales la operación de

⁴ Ingresos propios/ingresos brutos de los gobiernos estatales de Hidalgo y Jalisco, incluye ingresos por impuestos, derechos, contribuciones de mejoras

diversos servicios fundamentales, entre los que destacan, por su importancia, la salud y la educación, así como la construcción de infraestructura básica.

En este capítulo se busca explicar las actividades de los gobiernos estatales en la provisión de infraestructura social, ya que en los últimos años esta se ha convertido en una actividad de gran importancia. En términos financieros es importante mencionar como antecedente la creación del Ramo 26 “Desarrollo regional y alivio de la pobreza”, en el presupuesto federal en 1983, el cual representó la base financiera del Programa Nacional de Solidaridad hasta su desaparición en 1995 (Sedesol, 2005: p. 6).

En 1996 esta partida presupuestal se convirtió en “Superación de la Pobreza” y se empleó para fortalecer descentralización del gasto social y a partir de 1998 esos recursos pasaron a formar parte del Ramo 33 y, como se detalla a continuación, se utilizan en particular para transferir a los estados recursos federales destinados a la atención de las responsabilidades que la federación traslado a los estados (salud y educación) y también se incluyeron recursos para la construcción de infraestructura básica.

Para que los gobiernos estatales y municipales asumieran la provisión de los servicios descentralizados se creó el Ramo 33 dentro del presupuesto de egresos de la federación. Los dos fondos más importantes de esta partida son el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).⁵

En el caso de la dotación de infraestructura básica se constituyó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) el cual tiene dos componentes: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE).⁶ En su conjunto, los recursos del Ramo 33 aportan una parte importante

⁵ De acuerdo con John Scott (2004), tan solo los fondos de aportaciones destinados a los servicios de educación representan 65% del ramo 33; los que se destinan a salud 11%; y el gasto en infraestructura social básica 10%. Así, Scott señala que la mayor parte del gasto en educación (FAEB y FAETA) y en salud (FASSA) se presupuesta y distribuye de manera “inercial”, sobre la base de la *capacidad establecida* en capital físico y humano, sin tener en consideración la demanda, las necesidades o la productividad.

⁶ Los otros fondos de aportaciones son: el Fondo para el Fortalecimiento de de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUNDF), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP).

de los ingresos estatales y municipales: en promedio, estos recursos representaron casi el 60% de los ingresos del gobierno del estado de Hidalgo y el 43% de los ingresos del estado de Jalisco durante el periodo 1998-2005.⁷

La descentralización fiscal representa un gran beneficio para las finanzas de los gobiernos subnacionales. El PNUD (2003) señala que, simplemente por su magnitud, la asignación de gasto descentralizado a las entidades federativas y municipios tiene mayor influencia en la orientación del desarrollo regional que cualquier otra política pública. En este contexto, la descentralización fiscal y la promoción del desarrollo requieren mayores esfuerzos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno a fin de equilibrar el desarrollo entre estados y entre las regiones al interior de ellos.

La proporción de recursos que gastan los gobiernos estatales en obras públicas y acciones sociales⁸ ha aumentado paulatinamente respecto al total de sus egresos. Si se examina caso por caso se encontrarán variaciones porcentuales así como absolutas, sin embargo, en términos generales, la tendencia es creciente.

Entre 1998 y 2005 el porcentaje de recursos que los gobiernos estatales destinaron a obras públicas y acciones sociales respecto a sus egresos totales fue de 7.88%. En la gráfica 1, se presenta esta proporción por entidad federativa: Tamaulipas destaca como la entidad que destina el mayor porcentaje de sus egresos a obras públicas y acciones sociales (17.59%). El rango invertido por año toma un valor mínimo ligeramente superior a los 1,967 millones de pesos en 2001, hasta un máximo poco mayor a los de 5,239 millones de pesos en 2004.

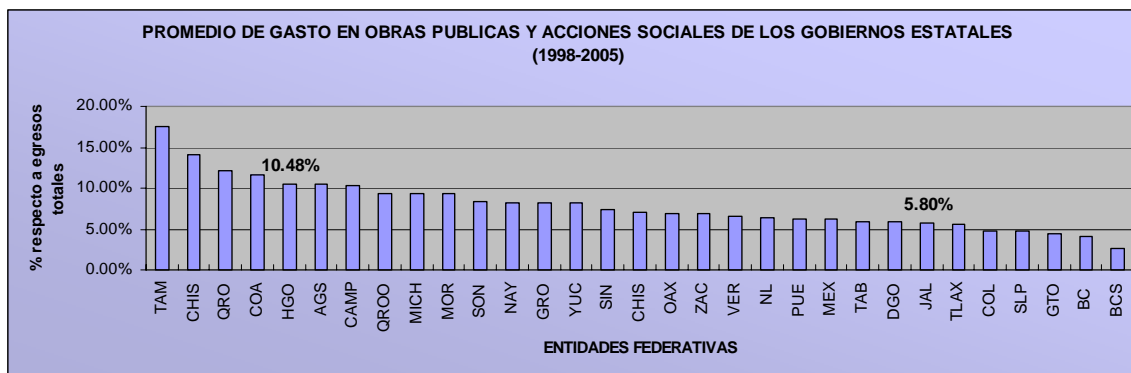
El porcentaje de los egresos totales del gobierno del estado de Hidalgo dedicado a obras públicas y acciones sociales promedia 10.5% en el mismo periodo. El rango en esta

⁷ Los recursos del FAIS, señala Scott (2004) están especificados como un porcentaje fijo de los ingresos fiscales federales, lo cual elimina la discrecionalidad política y hace depender esos presupuestos del crecimiento económico nacional y de la capacidad fiscal del estado (y de los gobiernos locales). Los criterios para la asignación del FAIS se establecen en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal y se basan en consideraciones de pobreza extrema en concreto: nivel educativo, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar.

⁸ INEGI define las obras públicas como aquellos gastos que incorporan las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país.

categoría fue de un mínimo cercano a los 510 millones de pesos 1998 hasta un máximo superior a los 2,531 millones de pesos en 2005. En Jalisco el porcentaje en la misma categoría fue de 4.4% de inversión en obra pública en relación a los egresos totales del gobierno estatal, con un rango que va de 582 millones de pesos en 2001 que alcanzó 2,702 millones de pesos en 2007 (gráfica 3.1 y cuadro 3.2).

Gráfica 3.1



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*.

Sin embargo, hay que observar con cuidado estas cifras pues aunque en términos porcentuales el gobierno de Jalisco destina una menor parte de su gasto a obras públicas y acciones sociales, la proporción es mayor en términos absolutos, dado que el monto total del presupuesto de Jalisco es casi tres veces mayor al de Hidalgo.

Cuadro 3.2

Porcentaje de recursos destinados a obras públicas y acciones sociales respecto al total de egresos estatales (1998-2005)						
Concepto	HIDALGO			JALISCO		
	Obras públicas y acciones sociales	Total de egresos	%	Obras públicas y acciones sociales	Total de egresos	%
1998	509,745,050	6,585,253,614	0.077	1,107,273,423	15,354,357,497	0.072
1999	871,712,457	7,633,625,631	0.114	1,263,091,878	19,521,006,065	0.065
2000	1,138,803,250	9,323,557,928	0.122	867,711,552	25,586,629,421	0.034
2001	945,012,000	11,197,420,000	0.084	582,034,883	29,311,700,635	0.02
2002	1,166,876,000	11,479,335,000	0.102	678,523,000	31,770,049,000	0.021
2003	1,772,415,000	14,431,869,000	0.123	1,275,502,000	34,555,354,000	0.037
2004	1,565,280,159	14,663,805,778	0.107	1,476,496,350	38,136,355,631	0.039
2005	2,531,583,121	17,805,678,123	0.142	2,647,262,394	44,201,308,898	0.06
2006	1,347,506,852	18,725,082,273	0.072	2,702,956,721	50,960,153,065	0.053
Promedio			0.105			0.044

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*

3.2.- Análisis del financiamiento de la inversión en infraestructura física Hidalgo y Jalisco

En esta sección se analizará la inversión en infraestructura física realizada en los estados de Hidalgo (2005-2006) y Jalisco (2007). La pregunta principal de esta sección es la siguiente: ¿consideran los gobiernos estatales indicadores agregados de desarrollo o específicos de necesidad de sus municipios para la asignación territorial de las inversiones en infraestructura social?

El objetivo es determinar si los gobiernos estatales consideran las principales necesidades de la población al asignar inversiones para infraestructura social, para lo cual se presenta un análisis de correlación en dos etapas. La primera consiste en un análisis agregado del gasto total y per cápita de los gobiernos de ambos estados para conocer si destinan inversiones elevadas en los municipios con mayores rezagos en cuanto al IDH. Para la segunda se agruparon a los municipios en sus regiones actuales y se estudió el comportamiento de la inversión total en función del IDH y las inversiones desagregadas por tipo de obra en función de indicadores específicos (cobertura de agua potable alcantarillado, así como de construcción de caminos y carreteras).

Como se ha visto, las políticas de desarrollo regional se ocupan de atender aquellas áreas que quedaron al margen del crecimiento económico de un país, por lo que éstas buscan reducir las diferencias de ingreso o de bienestar entre personas y entre regiones. Basados en esta consideración, la expectativa es que los gobiernos estatales inviertan más recursos en aquellos municipios y regiones con menores niveles de desarrollo.

Esta sección se divide en dos partes, en la primera se analizará el comportamiento de la inversión pública en el estado de Hidalgo (2005-2006) y en la segunda, la inversión pública en Jalisco (2007) para determinar si las inversiones de los gobiernos estatales se dirigen hacia las regiones con mayores rezagos o si, por el contrario, se concentra en las zonas con mayores

niveles de desarrollo.⁹ Se concluirá esta sección con una reflexión de carácter comparativo sobre las decisiones de inversión en ambos estados.

Inversión pública en infraestructura social en el estado de Hidalgo

A partir de la publicación del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 la política de desarrollo regional del estado de Hidalgo ha enfatizado el equilibrio entre regiones y la reducción de los contrastes que caracterizan al estado para dar un mayor impulso a las regiones con mayores rezagos.

Las administraciones estatales consideran que la creación de infraestructura básica es un elemento fundamental del desarrollo regional y es crucial establecer criterios claros para asignar los recursos destinados para su construcción. En Hidalgo, se afirma que las regiones con mayores índices de marginación constituyen las zonas de atención prioritaria.¹⁰ Pero, ¿las inversiones en el estado de Hidalgo se asignan en función de estos criterios? A continuación se explorará esta cuestión.

El gobierno del estado de Hidalgo cuenta con un sistema de información en el que se registran las obras públicas realizadas en la entidad al que se denomina Administrador de Obras Públicas del Estado de Hidalgo (ADOPEH), de la Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos (SOPCTA).

Las obras registradas en este sistema se clasifican en cinco rubros: agua potable y alcantarillado, comunicación, conservación de carreteras, estudios y proyectos e infraestructura urbana. Para el análisis que se realizará sólo se abarcan las obras referentes a agua potable y alcantarillado, comunicación y conservación de carreteras porque son los

⁹ Se realizó el análisis según la disponibilidad de información que hay en ambos estados, ya que en los informes de gobierno de Hidalgo no existen anexos estadísticos en los que se desglosen las obras y acciones ejercidas por el gobierno estatal. En el caso de Jalisco el desglose de obras está disponible en el anexo estadístico y en el Sistema de Información de Proyectos de la Secretaría de Planeación (SIPROIPE).

¹⁰ Entrevista con el Lic. Mario Alberto Cuatpotzo Durán, subsecretario de Planeación para el Desarrollo del Gobierno del Estado de Hidalgo, realizada el 16 de enero de 2008 en el palacio de gobierno del estado de Hidalgo, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo.

principales tipos de obras a los que se tiene acceso en el sistema de información del gobierno del estado.¹¹

Hidalgo es una de las entidades de menor desarrollo humano a nivel nacional (0.748), ocupa el lugar 28 entre las 32 entidades federativas del país, es decir es uno de los estados con mayores rezagos. Apenas diez de sus ochenta y cuatro municipios se encuentran entre los 250 con mayor desarrollo humano, mientras que once se encuentran entre los 500 municipios con menor desarrollo humano.

Estos datos dejan claro que el gobierno estatal precisa dirigir mayores inversiones a las regiones necesitadas de una mayor provisión de servicios básicos, pues esto contribuirá a mejorar las condiciones de vida de la población en zonas rezagadas debido a su aislamiento geográfico.

Inversión pública en infraestructura a nivel municipal

Entre 2005 y 2006, el gobierno de Hidalgo invirtió 2,238 millones 696,371 pesos en 207 obras de infraestructura. En el cuadro 3.3 se muestra la distribución por tipo de obra y los recursos ejercidos en ellas.

Cuadro 3.3

Monto y número de obras por sector en el estado de Hidalgo			
	No. Obras	Inversión	% gasto total
Agua potable y alcantarillado	14	24,208,735	1.08
Comunicación	50	1,151,508,738	51.44
Conservación de carreteras	102	900,017,204	40.20
Estudios y proyectos	0	0	0.00
Infraestructura urbana	41	162,961,694	7.28
Total	207	2,238,696,371	100.00
Fuente: Elaboración propia con base en ADOPHE			

¹¹ En el apartado de obras de infraestructura urbana se reportan obras que no se pueden asociar directamente con indicadores como el IDH, IM o IDMb. Entre ellas, hay obras de infraestructura penitenciaria, de equipamiento de bibliotecas y acceso a centros educativos, entre otras.

173 de las obras realizadas corresponden a los rubros de agua potable y alcantarillado, comunicación y rehabilitación de carreteras. El monto de recursos destinado a estas obras representó un total acumulado 92.72% de los más de 2,238 millones de pesos ejercidos entre 2005 y 2006.

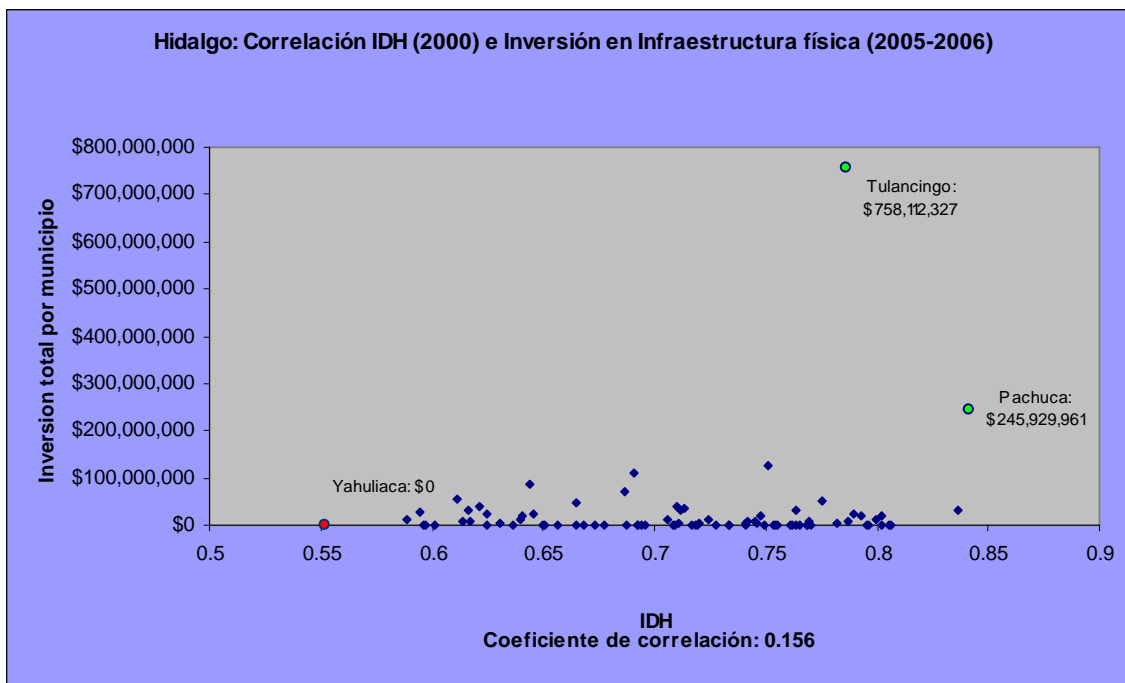
De las obras reportadas 14 correspondieron al sector de agua potable y alcantarillado, en los que se invirtió 1.08% de los recursos ejercidos; 50 obras fueron relativas al sector comunicaciones, esto es construcción de carreteras y caminos, las cuales representaron 51.44% del gasto reportado de obras públicas estatales; y finalmente 102 fueron obras de rehabilitación de carreteras y caminos que representaron 40.20% del gasto referido.

El IDH es una medida de bienestar agregada de desarrollo de gran utilidad para el diseño de políticas públicas, pues como indica el *Informe de Desarrollo Humano 2002*, “resulta pertinente considerar el enfoque de desarrollo humano como una guía para evaluar la situación regional, entender el origen de las desigualdades en las entidades y establecer la correspondencia del gasto público con las necesidades a enfrentar”.¹²

Para conocer si existe correlación lineal entre el gasto en infraestructura y el nivel de bienestar de la población en los municipios hidalguenses se calculó, mediante una prueba de correlación de Pearson, el gasto en infraestructura total ejercido en cada municipio y el valor de su IDH. El coeficiente de correlación obtenido fue de 0.156, lo cual indica una muy débil correlación entre el nivel de desarrollo humano y el gasto ejercido en los municipios (gráfica 3.2).

¹² “El Índice de Desarrollo Humano puede mostrar el potencial para incrementar la equidad regional estableciendo cómo se encuentran distribuidos los niveles de desarrollo entre regiones y sirviendo de guía para evaluar la asignación de recursos públicos en función de algunas carencias en los niveles de vida” (PNUD, 2003: p. 52).

Gráfica 3.2



En la gráfica se resaltaron los extremos de los municipios con los mayores montos de inversión e IDH (Tulancingo y Pachuca) con puntos verdes y el municipio con menor IDH en el estado y que no recibió inversiones (Yahualica) con un punto rojo, esto con la finalidad de destacar que las inversiones más altas se destinaron a municipios desarrollados.

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2000) y ADOPEH-Gobierno del Estado de Hidalgo (<http://citrix.hidalgo.gob.mx:8080/adopeh/>)

Destaca que en los dos años analizados hubo 35 municipios en los que no se reportó ejecución de obras.¹³ 14 de estos municipios poseen un bajo nivel de desarrollo humano (Alfajayucan, Calnali, Chapantongo, Chapulhuacán, Eloxochitlán, Huasca de Ocampo, Huazalingo, Jacala de Ledezma, Juárez Hidalgo, Pacula, Pisaflores, Tecozautla, Tlalchinol y Yahualica). El rango de inversión entre los 49 municipios donde sí se reportaron inversiones va de un mínimo de de un mínimo de 150 mil pesos ejercidos en Mixquiahuala de Juárez hasta un máximo de 758 millones en Tulancingo.

A partir de estas observaciones se puede apreciar que el IDH no es una medida de bienestar que explique el comportamiento de la inversión en infraestructura, pues municipios

¹³ Es posible que en esos 35 municipios sí se haya realizado algún tipo de obra de las que se comenta, sin embargo, se esta analizando solamente las inversiones reportadas en el ADOPEH, ya que en los informes de gobierno no hay un desglose de obras por municipio, lo cual dificulta la posibilidad de tener el panorama completo de obras ejecutadas por municipio.

como Atlapexco, Tepehuacán, Jaltocan, Lolotla, Xochicoatlán y La Misión, con bajos niveles de desarrollo humano recibieron inversiones sumamente bajas en contraste con municipios con niveles de desarrollo humano más altos en los que se ejercieron inversiones superiores.¹⁴

Finalmente, 11 municipios con niveles de desarrollo humano medio alto y alto (como Metztlán, Actopan, San Felipe Orizatlán, Metepec, Atotonilco el Grande, Apan, El Cardonal, Mineral de la Reforma, Progreso de Obregón, Huichapan y Tepeapulco) recibieron inversiones superiores respecto a municipios con mayor rezago en cuanto al IDH. De esta manera no se observa un comportamiento de las inversiones tendente a compensar las desventajas de los municipios con menores niveles de desarrollo.

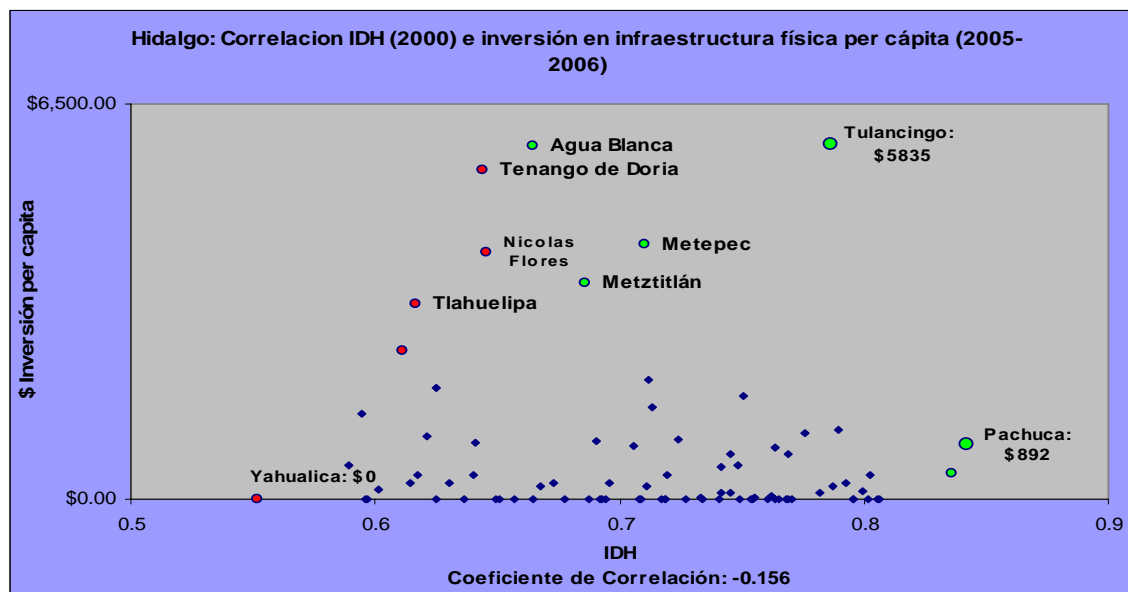
Inversión en infraestructura a nivel municipal (per cápita)

Es razonable esperar que un municipio o una región muy poblados reciban mayores recursos que aquellos con poca población para construir infraestructura social, por tanto, la comparación de gasto per cápita resulta útil en este análisis. Si se observa que el gasto por habitante en municipios o regiones de bajo desarrollo es más elevado que en aquellas más desarrolladas se puede afirmar que las inversiones se asignan en función del grado de su necesidad, basándose en el uso de indicadores agregados de desarrollo y específicos de necesidad.

La expectativa, por tanto, es que la correlación entre la inversión ejercida por habitante y el IDH sea alta, Como se observa a continuación, la correlación tampoco cumplió con esta expectativa pues los municipios con valores bajos del IDH no recibieron las inversiones más altas en infraestructura per cápita. El coeficiente de Pearson muestra una correlación muy débil y en sentido negativo entre el gasto en infraestructura por habitante y el IDH municipal: -0.156. En la gráfica 3.3 se presenta como se distribuyó la inversión per cápita en los municipios hidalguenses.

¹⁴ Otros municipios que recibieron montos de inversión relativamente bajos y que cuentan con IDH bajo son Tenango de Doria, Huehuetla, San Felipe Orizatlán, Tlahuiltepa, Xochiatipan, Nicolás Flores, Tianguistengo, y Huatla.

Gráfica 3.3



En la gráfica se resaltan los extremos de los municipios con los mayores montos de inversión e IDH (Tulancingo y Pachuca) con puntos verdes y el municipio con menor IDH en el estado y que no recibió inversiones (Yahualica) con un punto rojo, esto con la finalidad de destacar que las inversiones más altas fueron hacia municipios desarrollados.

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2000) y ADOPEH-Gobierno del Estado de Hidalgo (<http://citrix.hidalgo.gob.mx:8080/adopeh/>)

Como se puede apreciar con el gasto per cápita, cuatro municipios con IDH medio alto, Tulancingo, Agua Blanca, Metepec y Metztlán recibieron altos montos de inversión per cápita durante 2005 y 2006. Como en el caso de los montos agregados, Tulancingo, con un alto nivel de desarrollo humano, fue el municipio más favorecido, ya que recibió 5,835 pesos por habitante en ese periodo. En contraste, en Yahualica, el municipio con el nivel de desarrollo humano más bajo en la entidad, no se reportó la ejecución de obra pública alguna con fondos estatales durante el mismo período (gráfica 3.3).

Entre los 20 municipios con mayor inversión per cápita se encuentran 7 con un IDH medio alto: Metztlán (3,565 pesos), Agua Blanca (5,820 pesos), Metepec (4,202 pesos), Ixmiquilpan (1,694 pesos), Actopan (1,093 pesos), El Cardonal (1,962) y Progreso de Obregón (1,133 pesos). También seis municipios con un IDH medio bajo: Tenango de Doria (5,423 pesos), Nicolás Flores (4,062) Tlahuiltepa (3,208 pesos), Huehuetla (2,436 pesos), Tianguistengo (1,824 pesos) y San Felipe Orizatlán (1,048 pesos).

El rango de inversiones per cápita va de desde 4 pesos en Mixquiahuala de Juárez, hasta 5835 en Tulancingo. Se recuerda que en 35 municipios no reportaron inversiones para obras de infraestructura social en este período (ADOPEH, 2008). En suma, como se puede apreciar, no existe un patrón claro en la asignación territorial de recursos por parte del gobierno de Hidalgo hacia sus municipios en función de indicadores como el IDH. Este índice está altamente correlacionado con otros como los índices de Marginación o Desarrollo Municipal, por lo que se puede afirmar que los indicadores de agregados de bienestar no se emplean como criterio de asignación territorial de los recursos destinados a obras públicas en el estado de Hidalgo. A continuación se analiza cómo se comporta la inversión pública estatal en infraestructura a nivel regional.

Inversión pública en infraestructura a nivel regional

Anteriormente se analizó el comportamiento de la asignación territorial de recursos para obras de infraestructura social en los municipios del estado de Hidalgo. Sin embargo, debido a que la Ley de Planeación del Estado de Hidalgo y sus Municipios señala que la planeación se realizará a nivel estatal, regional y municipal también se analizó cómo se distribuyen las inversiones a nivel regional a fin de determinar si la política estatal de gasto en infraestructura considera esta regionalización.

El análisis es pertinente en términos de la instrumentación de la política de desarrollo regional del estado de modo que se espera observar un esfuerzo del gobierno estatal para orientar sus inversiones hacia las regiones con mayores rezagos en sus niveles de desarrollo humano. Como se vio en el capítulo dos, el PED 2005-2011 menciona entre sus estrategias la consolidación de una política de desarrollo con enfoque regional diferenciado y con criterios de equidad social y establece que se programará y se asignará la inversión pública para el desarrollo regional con base en criterios de equilibrio y equidad social (PED: p. 88).

Por su parte, en el *Programa Estatal de Financiamiento para el Desarrollo* se propone canalizar de manera equitativa la inversión pública estatal y los recursos federales para fortalecer el desarrollo regional, enfatizando que la inversión pública se oriente hacia los

sectores sociales con mayor rezago social y pobreza extrema (Secretaría de Finanzas, 2005: p. 47).

Como ya se ha mencionado, los recursos que el gobierno federal ha descentralizado a las entidades federativas, como los del ramo 33, tienen gran importancia debido a que permiten a los gobiernos estatales y municipales desarrollar obras de infraestructura social básica para incrementar el bienestar de la población con mayores rezagos. De este modo, para conocer cómo se ha orientado la inversión en obras de infraestructura social en las regiones del estado, se agruparon en una matriz de acuerdo a dos criterios: el nivel de desarrollo humano por región y el monto de gasto público ejercido en cada una de ellas.¹⁵

En este ejercicio no se elaboraron pruebas de correlación ya que el número de observaciones (las regiones) no es suficiente para tener una prueba con validez estadística. En el siguiente cuadro, se ilustra la orientación de la inversión estatal en infraestructura y el grado de desarrollo humano de las regiones del estado.

En el cuadro 3.4 se puede observar que las regiones Tulancingo y Pachuca, dos de las regiones con mayor nivel de desarrollo humano, concentraron casi la mitad de las inversiones en infraestructura social (49.46%), mientras que las cuatro regiones con desarrollo medio bajo (Jacala, Huejutla, Molango y Tenango de Doria), recibieron poco menos de un cuarto del total de inversiones (22.58%).

Del mismo modo, se puede apreciar que cinco de las regiones de desarrollo medio alto y alto (Pachuca, Tulancingo, Ixmiquilpan, Actopan y Metztlán) concentran el grueso de las inversiones por un monto superior a los 1,426 millones de pesos (67%) y en ellas habita 56.66 % de la población total del estado. Finalmente, las dos regiones con menor nivel de desarrollo humano, Jacala y Molango fueron las que captaron menos inversiones.

¹⁵ La manera en que se determinó el nivel de desarrollo humano de las regiones del estado de Hidalgo fue agrupando a los municipios tal como se agrupan en la regionalización vigente en el estado con su respectivo valor en el IDH, finalmente, se clasificaron en nivel de desarrollo medio bajo, medio alto, y alto, tal y como se realiza a nivel municipal de acuerdo a la clasificación del PNUD.

Cuadro 3.4

Hidalgo: Índice de Desarrollo Humano (2000) e inversión en infraestructura				
Inversión en Infraestructura Física (Total)		Medio Bajo	Medio Alto	Alto
	Baja	Jacala y Molango 0.86%	Atotonilco el Grande, Tula de Allende, Huichapan, Zimapán, Zacualtipán, Apan, Tizayuca, Tepeji del Río 10.31%	
	Media	Huejutla 9.80%	Ixmiquilpan, Actopan, Metztlitlán 17.64%	
	Alta	Tenango de Doria 11.92%	Tulancingo 36.35%	Pachuca 13.11%

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2000) y ADOPEH-Gobierno del Estado de Hidalgo (<http://citrix.hidalgo.gob.mx:8080/adopeh/>)

En los siguientes cuadros se muestra la distribución de inversiones por tipo de obra y cobertura en los servicios relacionados. El primero corresponde al servicio de agua potable y alcantarillado según la clasificación del ADOPEH; los últimos dos cuadros relacionan la inversión en comunicaciones y rehabilitación de caminos y carreteras con un indicador de cobertura de carreteras.

En el primer caso, la expectativa es que a menor cobertura en servicios de agua y drenaje las inversiones deben ser mayores para proveer estos servicios a las regiones donde no se cuenta con ellos. Lo mismo se espera en la construcción de carreteras, mientras menor sea la cobertura, mayor el esfuerzo por comunicar a la población de las regiones más apartadas; finalmente, en el caso de la rehabilitación, se espera que la inversión sea superior en las regiones con mayor cobertura.

La primera observación sobresaliente es que las regiones con mayor rezago en cobertura de agua potable y alcantarillado (Zimapán, Jacala, Molango y Huejutla), no recibieron inversiones para atender estas necesidades. Además, Tenango de Doria, con un alto rezago en estos servicios, fue la región que menos recursos recibió para este tipo de obras (cuadro 3.5).

Cuadro 3.5

Hidalgo: inversión en infraestructura (agua potable y alcantarillado)				
Cobertura de agua y drenaje		Baja	Media	Alta
Grado de inversiones	Sin Inversión	Zimapán, Jacala, Molando, Huejutla 0%	Zacualtipán 0%	Tula de Allende, Huichapan, Apan, Tizayuca, Tepeji del Río 0%
	Baja	Tenango de Doria 0.02%		Pachuca, Actopan 0.13%
	Media		Atotonilco el Grande, Meztlitlán 1.16%	
	Alta		Ixmiquilpan 1.54%	Tulancingo: 97.16%

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2000) y ADOPEH-Gobierno del Estado de Hidalgo (<http://citrix.hidalgo.gob.mx:8080/adopeh/>)

Pachuca y Actopan recibieron recursos poco cuantiosos, sin embargo, sus niveles de cobertura son mayores respecto al resto de las regiones. Asimismo, Atotonilco el Grande, Ixmiquilpan y Meztlán, con un nivel de rezago menor, recibieron inversiones superiores. Sobresale el caso de la región Tulancingo, la cual posee un nivel de cobertura de agua y drenaje alto y que, sin embargo, recibió los montos de inversión más elevados.

Inversión en construcción y rehabilitación de carreteras

En el PED 2005-2001 el gobierno del estado de Hidalgo señala la importancia de invertir en aquellas regiones que requieren mayor infraestructura básica y servicios a fin de disminuir sus niveles de marginalidad. En este sentido, las características geográficas del estado, así como la dispersión de las comunidades rurales, limitan la calidad de su interconexión y, por ende, el potencial de desarrollo del estado. De este modo, la infraestructura de comunicación terrestre es un factor de gran relevancia para integrar el territorio del estado y a su población.

En relación con el estado de las carreteras el gobierno estatal reconoce la deficiencia de la red en su estado físico, problema que se agrava debido a las insuficiencias presupuestales del gobierno para su correcto mantenimiento, situación que sumada a los altos costos de

operación propician una situación que no contribuye al logro de los objetivos del desarrollo de la entidad.

Así, el gobierno estatal se propone como uno de los objetivos del eje número 3 del PED “Vocación regional y sustentabilidad para el progreso”:

Ampliar los niveles de cobertura y operación de la infraestructura y servicios de comunicación y transportes, como condición estratégica para impulsar el desarrollo equilibrado del estado, la integración de sus regiones y el crecimiento de su economía (p. 90).

Una de las estrategias definidas para cumplir con dicho objetivo consiste en:

Complementar la infraestructura caminera y carretera con la construcción ampliación y modernización de la infraestructura ferroviaria, y de puentes que permitan salvar obstáculos naturales y orográficos de difícil acceso así como fortalecer la integración territorial y el potencial productivo.¹⁶

La inversión del gobierno de Hidalgo en el rubro de comunicaciones se refiere a la construcción de carreteras estatales, caminos rurales y construcción de puentes. En el período 2005-2006 se invirtieron recursos superiores a los 1,151 millones de pesos en este tipo de obras (51.44% de la inversión total reportada).

Para analizar si las inversiones se distribuyeron entre las regiones considerando algún indicador específico se relacionan los montos de inversión en cada región con un indicador de densidad de carreteras, una medida *proxy*¹⁷ útil para conocer si la inversión en construcción de caminos y carreteras atiende a las regiones que tienen mayor necesidad de enlazarse.¹⁸

¹⁶ Asimismo, entre las líneas de acción que corresponden a dicha estrategia se encuentran las siguientes: generar programas de mantenimiento continuo de carreteras; construir carreteras y caminos o accesos a zonas productivas y atractivos naturales y; fortalecer la infraestructura básica de las regiones consideradas como prioritarias para el desarrollo de la entidad; entre otras (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005: p. 90).

¹⁷ El gobierno del estado de Hidalgo en su Sistema Integral de Información Estratégica (SIIIEH) reporta un indicador de longitud de carreteras municipal, el cual se considera que no logra reflejar la necesidad real cobertura en infraestructura de caminos y carreteras. El índice de densidad de carreteras se calcula por medio de la longitud de carreteras municipales entre el tamaño del municipio. Posteriormente, se agrupó a los municipios en su respectiva región para obtener su densidad total de carreteras y el monto de inversiones ejercido cada región.

¹⁸ El Programa Estatal de Obras, Transportes y Asentamientos 2005-2011 (Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos, 2005) define como unidades de medida para evaluar el ejercicio de las inversiones en construcción y rehabilitación de carreteras y caminos lo siguiente: la construcción de 124 carreteras alimentadoras en una meta de 985.77 kilómetros; 28 bulevares, libramientos y distribuidores viales

La expectativa que se tiene en este análisis es que mientras menor sea la densidad de carreteras en una región recibirá inversiones elevadas para ampliar la red existente o establecerla en caso de que no exista. En el siguiente cuadro se observa la situación que prevalece en el estado de Hidalgo.

Apan es la región con menor densidad de carreteras a nivel estatal y no recibió inversiones al igual que Jacala. En contraste, Pachuca, Actopan y Huejutla (las tres regiones con mayor densidad de carreteras) son las que mayores recursos recibieron para la construcción de caminos, pues concentran 60% de los recursos destinados a este tipo de obras (cuadro 3.6).

Cuadro 3.6

Hidalgo: inversión en comunicaciones				
Densidad de carreteras por región		Baja	Media	Alta
Grado de inversiones	Sin Inversión	Apan 0%	Jacala 0%	
	Baja	Tulancingo 0.91%	Tula de Allende, Huichapan, Molando, Tizayuca 5.90%	
	Media	Metztlitan, Tepeji del Río 7.82%	Zimapán, Ixmiquilpan, Zacualtipán 14.23%	Atotonilco el Grande, Tenango de Doria: 10.84%
	Alta		Actopan 12.42%	Pachuca, Huejutla 47.78%
Fuente: Elaboración propia con datos de ADOPEH-Gobierno del Estado de Hidalgo (http://citrix.hidalgo.gob.mx:8080/adopeh/) y Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo (http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/)				

En el cuadro 3.7 se presenta la proporción de recursos destinados a la rehabilitación de carreteras por región en el estado, también se utiliza el indicador de densidad de carreteras. En este caso la expectativa es que a mayor densidad de carreteras en la región, la inversión tenderá a ser mayor, pues los caminos existentes requieren de un mantenimiento constante, en otros casos se explica por obras de ampliación.

teniendo como meta 199.80 kilómetros; 2.39 kilómetros en 18 puentes vehiculares; 146 caminos rurales para una meta de 694.77 kilómetros; 600.8 millones de pesos para la conservación rutinaria de carreteras estatales; 187.9 millones de pesos para rehabilitación de carreteras estatales; 843.8 millones de pesos para reconstrucción de vías pavimentadas; y 2,736 millones de pesos para la atención, construcción, modernización y reconstrucción de vías revestidas.

Cuadro 3.7

Hidalgo: inversión en rehabilitación de carreteras				
Densidad de carreteras por región		Baja	Media	Alta
Grado de inversiones	Baja	Apan, Tepeji del Río 5.21%	Tula de Allende, Huichapan, Zimapán, Jacala, Zacualtipán, Molando, Tizayuca 8.66%	Atotonilco el Grande 2.52%
	Media	Metztitlán 6.90%	Tulancingo, Actopan 15.93%	
	Alta		Ixmiquilpan 12.65%	Pachuca, Huejutla, Tenango de Doria 48.14%
Fuente: Elaboración propia con datos de ADOPEH-Gobierno del Estado de Hidalgo (http://citrix.hidalgo.gob.mx:8080/adopeh/) y Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo Sishttp://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/				

Pachuca, Tenango de Doria y Huejutla (tres de las regiones con mayor densidad de carreteras) concentran 48% de los recursos destinados a rehabilitación. Si a estas regiones se agrega Tulancingo, Actopan e Ixmiquilpan, la inversión se concentra en seis de las 17 regiones del estado. Aquí efectivamente se cumple la expectativa respecto a que la cobertura es más amplia en las regiones con mayor densidad de carreteras, tal como se aprecia en el cuadro 3.6.

La observación más destacada al comparar ambos cuadros es que en el período 2005-2006 se privilegió la rehabilitación de caminos en relación con la construcción de nuevas vías de comunicación, pues la inversión en construcción de caminos fue de 446 millones 293,018 pesos, mientras que la inversión en rehabilitación fue de casi 1,400 millones de pesos, lo cual indica que las inversiones del estado se concentraron en zonas con niveles de cobertura carretera superior.

Inversión en infraestructura social en Jalisco en un contexto de desigualdad regional

Debido al proceso de regionalización de Jalisco las distintas administraciones estatales han buscado mejorar los sistemas de financiamiento para el desarrollo por medio de presupuestos regionalizados “a fin de que la inversión pública estatal y federal, así como la inversión privada, sea orientada de manera estratégica al desarrollo regional” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2007: p. 38).

La visión que se tiene del desarrollo regional en Jalisco consiste principalmente en “integrar a las comunidades, acondicionar su territorio y aprovechar de manera equitativa y racional los recursos naturales para que se mejoren progresivamente las condiciones de bienestar humano y social” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2005: p.181).

Sin embargo, en Jalisco, al igual que en la mayoría de las entidades del país, persisten desigualdades socioeconómicas entre sus regiones; por ejemplo, la región Centro registra niveles medio y altos de desarrollo, mientras que la región montañosa del Norte y los asentamientos de comunidades huicholas ubicadas en la región se caracterizan por su alta marginación. Esto ha provocado que muchos municipios que se encuentran en esta situación hayan perdido población en los últimos años.

Al respecto, el Consejo Estatal de Población (COEPO) reporta que en los próximos 22 años, es decir, hacia el 2030, la población del estado aumentará 12.8%, aproximadamente 900 mil personas, sin embargo, este crecimiento se concentrará en un puñado de municipios, principalmente los que rodean a Guadalajara y en Puerto Vallarta.¹⁹ En contraste, el resto de los municipios de la entidad se enfrentarán a un despoblamiento paulatino a partir de dos tendencias principales: una es la migración interna que atrae a los jaliscienses a los principales centros urbanos y otra que los motiva a migrar al extranjero, principalmente hacia Estados Unidos. De este modo, diez de las 12 regiones del estado perderán población.²⁰

En este contexto, las acciones del gobierno estatal encaminadas a promover el desarrollo resultan complejas y sus resultados sólo se pueden observar en el mediano y largo plazos. Sin embargo, dados los efectos inmediatos de los desequilibrios regionales que se manifiestan en la calidad de vida de la población, es necesario que se lleven a cabo acciones que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida.

¹⁹ *Público*, 4 de febrero de 2008.

²⁰ COEPO ilustra la gravedad de esta situación al mencionar que en la región Sierra de Amula, conformada por 11 municipios actualmente habita el 1.27% de la población del estado y en un futuro se estima que representara el 0.71%; mientras tanto, la región Centro que posee 14 municipios aumentará considerablemente su población en los próximos años.

El estado de Jalisco es el cuarto más importante del país en términos del tamaño de su economía y por su contribución al PIB nacional (6.56 por ciento) detrás del Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León. Sin embargo, el estado se encuentra casi a la mitad de la clasificación nacional en el IDH, pues ocupa la posición número catorce entre las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal, con un valor de 0.801, lo que ilustra un desfase entre el dinamismo de su economía y el bienestar de su población.

Inversión en infraestructura física a nivel municipal

En este apartado se analizará la inversión en infraestructura social en el estado de Jalisco. Siguiendo la misma metodología que en el caso de Hidalgo, se explicará hasta qué punto las inversiones realizadas por el gobierno de Jalisco consideran los indicadores de bienestar de su población para la asignación territorialmente de inversiones en infraestructura social. En este sentido, se mantendrá la expectativa de que mientras sea menor el nivel de desarrollo de un municipio o una región el monto de inversiones que reciban tenderá a ser mayor a fin de atenuar los efectos de las desigualdades socioeconómicas.²¹

La información que se emplea para nuestro análisis es el desglose de obras del *Primer Informe de Gobierno* de la Administración 2007-2013, así como la información del Sistema de Información de Proyectos (SIPROIPE), administrado por la Seplan del gobierno estatal.

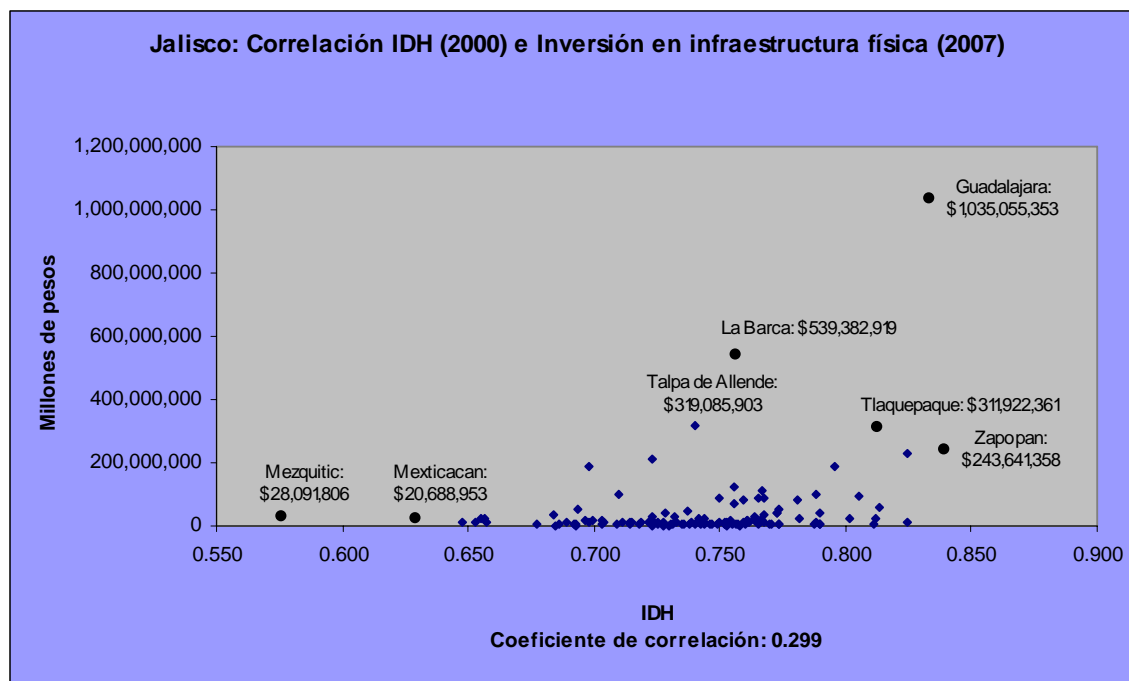
En este sistema, las obras y acciones realizadas por las diferentes dependencias del gobierno estatal se clasifican como sigue: agua potable, caminos y carreteras, contingencias y protección de desastres naturales, cultura, ecología y protección al medio ambiente, educación, electrificación, infraestructura productiva y rural, infraestructura turística, infraestructura urbana, infraestructura y fomento deportivo, migración, participación ciudadana, salud y seguridad.

²¹ A diferencia de ocurrido en Hidalgo se debe ser más precavidos, pues la existencia de la zona metropolitana de Guadalajara genera un desequilibrio poblacional que lleva a inferir los recursos se concentren en esa región. Esta consideración se aborda en el análisis que se desarrollará a continuación.

Para nuestro análisis se empleará la información de obras de agua potable y alcantarillado, de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, que entran dentro del rubro de obras de infraestructura urbana y se excluye el resto de obras, esto con el fin de replicar el análisis que se realizó para el caso de Hidalgo. La prueba de correlación de Pearson realizada entre el monto de inversión total y el IDH arrojó un coeficiente relativamente bajo y positivo: 0.299. Si el gobierno de Jalisco asignara mayores montos de inversión a los municipios menos desarrollados, entonces se observaría una correlación alta y negativa.

En general, la gráfica 3.4 ilustra que los municipios más desarrollados son los que recibieron las inversiones más altas a nivel total, esto es, sin diferenciar los tipos de obras realizadas; si se tuviera un coeficiente alto y positivo se observaría una asignación de recursos mayor hacia los municipios más desarrollados. Los municipios más poblados del estado, sobre todo Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá fueron lo que recibieron las inversiones más cuantiosas, aunque existen municipios que teniendo menor población menor y un desarrollo humano medio alto como Puerto Vallarta, La Barca, y Talpa de Allende recibieron también inversiones relativamente altas.

Gráfica 3.4



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE <http://siproipec.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html>

Guadalajara es el municipio en el que se ejerció la mayor cantidad de recursos. El monto total incluye tanto obras en infraestructura física como acciones sociales. A primera vista, resulta lógico que este municipio sea donde más recursos se invirtieron debido a que el más poblado de la entidad y ser la capital del estado.

La cobertura en los servicios de agua potable y alcantarillado en Guadalajara es de 98%. Por esta razón, y a diferencia de lo que ocurre en otros municipios, no se ejercieron inversiones para la construcción de este tipo de infraestructura. De los más de mil millones de pesos ejercidos en este municipio, 54% se destinó a construcción y mantenimiento de caminos, y el resto se empleó en diversas acciones sociales, obras de infraestructura social y deportiva, en preparación para los Juegos Panamericanos que se celebrarán en el 2011.

En los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, La Barca y Talpa de Allende²² prácticamente no se ejercieron recursos para obras de agua potable y alcantarillado, debido a que la cobertura de estos servicios es muy elevada y aproximadamente el 90% de los recursos ejercidos en obras de infraestructura física se destinaron a obras de carreteras y caminos.

En contraste Bolaños, Chimaltitán, Jilotitlán de Dolores, Mezquitic, Mexxicacan y Chimaltitán, municipios con los niveles de desarrollo humano más bajo de la entidad, baja densidad poblacional recibieron las inversión más bajas a nivel total. Asimismo, en estos municipios, las inversiones son más diversificadas y el porcentaje de inversiones ejercidas en obras de agua potable y alcantarillado son más significativas en relación al gasto total ejercido en los municipios más desarrollados, lo que de algún modo puede significar que hubo cierta consideración a las necesidades de la población de estos municipios respecto a estos servicios fundamentales.

²² De este conjunto de municipios, Talpa de Allende es el que menor cobertura tiene en servicios de agua potable y alcantarillado, ya que sus porcentajes de cobertura, de acuerdo con el IDMb 2005, son de alrededor del 70% y 75%, respectivamente.

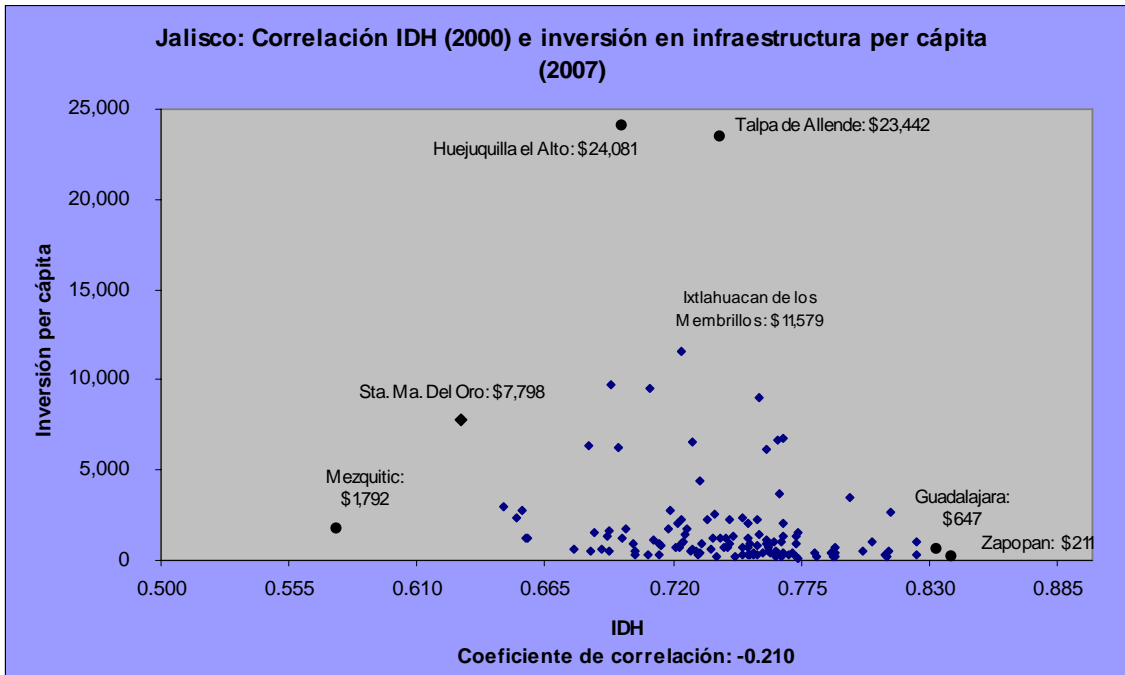
Inversión en infraestructura física per cápita

Como se ha mencionado, a primera vista parece razonable que se inviertan mayores recursos en los municipios más poblados que en aquellos con población muy baja y altamente dispersa. Sin embargo, si la intención es disminuir las desigualdades al interior del estado también es necesario brindar atención a los municipios con baja densidad poblacional, ya que éstos tienden a poseer los niveles de desarrollo más bajo, ya que de lo contrario, la desigualdad se puede acentuar aún más. En el caso de Jalisco, este contraste es muy evidente: los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara concentran más de la mitad de la población del estado (55%), en tanto que más de un millón de los habitantes de la entidad viven dispersos en pequeñas comunidades un una cantidad bastante considerable de municipios.

Por esta razón, resulta revelador conocer la distribución de recursos per cápita, pues esto puede dar una idea más precisa de la orientación del gasto gubernamental en relación con los criterios de población y nivel de desarrollo. A continuación se comentan el comportamiento de las asignaciones de recursos a nivel per cápita en el estado de Jalisco.

Huejuquilla y Talpa de Allende, los municipios con las inversiones per cápita más elevadas en el estado tienen un nivel de desarrollo humano medio alto según la clasificación del IDH (gráfica 3.5). La cobertura de servicios de agua potable y alcantarillados es relativamente alta, cercan de 75% de las viviendas habitadas de estos municipios (salvo la cobertura en drenaje en Huejuquilla el Alto que apenas se acerca a 60%); esto indica que hay una importante porción de la población que en estos municipios aún carece de estos servicios, sin embargo, las inversiones para atender estas demandas siguen siendo bajas, ya que fueron menores a 1% de la inversión total ejercida en ellos.

Gráfica 3.5



Fuente: elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE <http://siproipe.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html>

En Ixtlahucán de los Membrillos, el tercer municipio con mayor inversión por habitante hay un comportamiento más diversificado de los recursos ejercidos. La cobertura en agua potable y alcantarillado es alta, 88% y 94% respectivamente, y la inversión en infraestructura física en ambos rubros fue del orden del 20%.

La inversión per cápita en los municipios más desarrollados es notablemente más baja respecto al monto total ejercido en ellos, y la elevada inversión per cápita de Huejuquilla el Alto y Talpa de Allende es más bien la excepción, ya que los municipios menos desarrollados se mantienen inversiones relativamente bajas, tal como se puede apreciar en la gráfica 3.5. Aunque la prueba de correlación de Pearson arroja un coeficiente bajo, el signo negativo subraya este comportamiento.

En suma, a pesar de que durante las últimas administraciones estatales de Jalisco se ha señalado el uso de indicadores de desarrollo para orientar y evaluar el ejercicio del gasto público para obras de infraestructura y diversas acciones sociales, aún no resulta del todo claro

que la asignación territorial de inversiones en infraestructura social se oriente con este tipo de indicadores. No obstante en Jalisco ha habido esfuerzos para considerar criterios de necesidad en la distribución de recursos entre sus municipios, por lo que es necesario profundizar en su conocimiento a fin de que las inversiones contribuyan a equilibrar sus niveles de desarrollo.

Inversión en infraestructura física a nivel regional

En Jalisco, los efectos de la concentración poblacional y la aglomeración económica producen desequilibrios económicos y desigualdades sociales que demandan una atención especial por parte de las autoridades estatales. Si bien es cierto que, como se apuntó con anterioridad, Jalisco es uno de los estados más importantes en la economía del país, esto no se refleja del todo en su posición a nivel nacional respecto al IDH, pues se ubica alrededor de la media entre las entidades del país.

Al replicar el ejercicio en el que se promedió el valor del IDH de los municipios de cada una de las doce regiones de Jalisco para obtener el IDH regional, tal como lo se hizo en el caso de Hidalgo, todas las regiones jaliscienses se ubicaron en la categoría de desarrollo medio alto (cuadro 3.8) si se atienden a las cotas numéricas que el PNUD ha establecido para definir las categorías cualitativas de desarrollo humano nacional, estatal o municipal.

Cuadro 3.8

Jalisco: Índice de Desarrollo Humano (2000) e inversión en infraestructura social				
		Medio Bajo	Medio Alto	Alto
Inversión en Infraestructura Física (Total)	Baja		Norte, Sureste, Valles, Norte, Sur, Costa Sur, Altos Sur, Costa Norte, Sureste: 40.37%	
	Media		Cienega, Sierra Occidental: 27.87%	
	Alta		Centro: 31.76%	
Fuente: elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE http://siproipec.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html				

Es evidente, por ejemplo, que existen grandes diferencias en los niveles de desarrollo de los municipios de la región Norte o Sureste respecto a los de la región Centro en Jalisco. Por esta razón y para enfatizar el comportamiento de las inversiones realizadas por el gobierno jalisciense se empleará una clasificación un tanto diferente a la del PNUD. Para ello, simplemente se modificará los rangos entre el IDH.²³ La distribución de las regiones de acuerdo a su nivel de desarrollo humano y el monto de inversiones recibidas se muestra en el cuadro 3.9.

Tal y como se puede apreciar la distribución de las regiones se modifica de acuerdo a los dos criterios considerados, su nivel de desarrollo humano y el monto de inversiones recibidas durante el año 2007. La región Centro de desarrollo humano alto (anteriormente medio alto), con 62.42% de la población sigue concentrando las mayores inversiones estatales. La región Costa Norte, también de desarrollo humano alto, se encuentra entre las regiones de inversión baja.

Cuadro 3.9

Jalisco: Índice de Desarrollo Humano (2000) e inversión en infraestructura social (ajustado)				
Inversión en Infraestructura Física (Total)		Medio Bajo	Medio Alto	Alto
	Baja	Sureste: 3.40%	Sierra de Amula: 0.86%	Costa Norte: 1.68%
	Media	Norte: 6.84%	Valles, Costa Sur, Sur, Altos Sur, Altos Norte: 23.99%	
	Alta		Ciénega y Sierra Occidental: 27.87%	Centro: 39.13%
Fuente: elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE http://siproipe.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html				

Ciénega y Sierra Occidental se mantienen como regiones de desarrollo humano medio alto y con altos niveles de inversión en infraestructura social. Por su parte, las regiones Valles,

²³ Nuestra clasificación se realizará a partir de promediar el valor del IDH de las doce regiones del estado y se usará el valor de la desviación estándar para determinar los nuevos rangos. De este modo, el valor medio es de 0.741 y la desviación estándar tiene un valor de 0.022, al sumar o restar este valor respecto al promedio se tendrá la siguiente clasificación: $0 \leq \text{IDH} \leq 0.719$ corresponde a rango *bajo*; $0.719 < \text{IDH} \leq 0.763$ a rango *medio* e $\text{IDH} > 0.763$ a rango *alto*.

Costa Sur, Sur, Altos Sur y Altos Norte se colocan en el grupo de regiones con desarrollo medio alto y un grado de inversión media. La región Sierra de Amula, con un nivel de desarrollo medio bajo recibió un monto de inversión muy bajo, equivalente apenas a 0.86% de la inversión estatal ejercida en 2007. Finalmente, las regiones Norte y Sureste ubicadas como regiones de desarrollo humano medio bajo recibieron montos de inversión bajo y medio, respectivamente. De este modo, en Jalisco se observó una concentración de recursos en las regiones de desarrollo medio y alto

Inversiones a nivel regional en agua potable y alcantarillado

En el cuadro 3.10 se muestra la asignación de recursos para obras de agua potable y alcantarillado entre las regiones de Jalisco. De acuerdo con los datos del INEGI, 6.30% de las viviendas habitadas del estado de Jalisco no disponen de agua entubada, mientras que casi 3% no dispone de drenaje. La región que mayor rezago tiene respecto a estos servicios es la Norte. De los casi 300 millones de pesos en obras de infraestructura realizadas en la región Norte apenas se destino 4.72% para proveer de agua potable y 1.64% para obras de alcantarillado. Otra región con rezagos, aunque no tan agudos, es Sierra de Amula.²⁴ En esta región la proporción de recursos destinada a proveer estos servicios fue más significativa, se destino 11% de la inversión ejercida en la región para obras de agua potable y casi 8.5 para obras de alcantarillado.

Pese a que en municipios como Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá las inversiones en agua potable y alcantarillado representaron menos de 1% durante 2007, en el resto de los municipios de la región las inversiones fueron superiores, por esta razón se observó que la región Centro es una de las que concentra la mayor proporción de recursos para obras de agua potable y alcantarillado respecto al total del estado.

²⁴ La Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del estado de Jalisco tiene una interesante colección de publicaciones denominada “Cuadernos Estatales de Política Social” de la que se desprende el primer cuaderno titulado *Índice de Marginación Regional* (2003). En este cuaderno, se replica la metodología diseñada por el Consejo Nacional de Población para la elaboración del Índice de Marginación. Lo interesante de este cálculo es que asigna un peso importante al indicador de población en localidades de menos de 5 habitantes, de manera que podría pensarse que algunas regiones deberían tener un índice de marginación menor al que presentan dados los grados de marginación de los municipios que las conforman, esto ocasiona que el índice de algunas regiones se ubique en grados más altos de lo que se podría esperar al observar los municipios que la conforman (SEDEH, 2003: p. 7).

Cuadro 3.10

Jalisco: inversión en agua potable y alcantarillado				
Inversión en Infraestructura Física (Total)		Bajo	Medio	Alto
	Baja		Altos Norte, Sierra Occidental 8.30%	Sierra de Amula 3.01%
	Media	Norte 7.84%	Sureste, Altos Sur, Costa Norte 28.48%	Cienega, Valles 13.98%
	Alta		Costa Sur 10.73%	Sur, Centro 27.66%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE <http://siproipe.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html>

Finalmente, como se puede ver en el cuadro 3.10, 38% de las inversiones en servicios de agua potable y alcantarillado se concentró en 3 regiones: Costa Sur, Sur, y Centro, principalmente en las últimas dos las cuales tienen los niveles de cobertura más altos. Es importante destacar, que en algunas regiones sigue siendo importante la porción de población que carece de estos servicios, por lo que es necesario focalizar las inversiones para poder proveerlos donde aún son escasos.

Inversión en construcción y rehabilitación de carreteras

El gobierno de Jalisco destacó en el PED 1995-2001 la importancia de contar con una amplia red de carreteras y caminos como un factor de gran relevancia para el desarrollo de la entidad, en el cual se enfatizó que

las comunicaciones terrestres han contribuido con las desigualdades socioeconómicas, pues así como existe un importante sistema de autopistas que comunican a los principales centros urbanos y una extensa red carretera estatal que asciende a cerca de 3,587.48 kilómetros, grandes zonas en el Norte y en el Sur del estado carecen de enlaces mínimamente adecuados.

La información proporcionada por el gobierno del estado de Jalisco sobre la cobertura de carreteras y caminos indica que existe una longitud total de 24, 960 Km., de los cuales 1,955 Km. corresponden a carreteras libres y 513 son carreteras de cuota de la red federal, según se desprende del Plan Estatal de Desarrollo 2030. A esto se suman los 4,007 Km. de

carreteras estatales, 50 Km. de carreteras municipales, así como 18,435 Km. de caminos revestidos.

Pese a esta red, y a los 300 Km. de carreteras y 172 Km. de caminos que se reportan en construcción, los problemas de comunicación en el estado generan desequilibrios entre las regiones del estado, ya que aun prevalecen regiones y municipios con zonas de difícil acceso o mal comunicadas, principalmente en las regiones Norte, Sierra Occidental y Sureste.

El cuadro 3.11 muestra la asignación de recursos para construcción de caminos y carreteras en las regiones del estado de Jalisco. La información disponible es la superficie en kilómetros cuadrados de las regiones del estado y el monto de inversión por región. Como se puede apreciar, la región Centro, la de mayor superficie entre las 12 regiones del estado, es en la que mayores recursos se invirtieron para la construcción de caminos y carreteras al recibir 30.34% de la inversión total en este rubro. Desafortunadamente no existe información que permita la elaboración del indicador *proxy* de densidad de carreteras elaborado para el caso de Hidalgo.

Cuadro 3.11

Jalisco: inversión en construcción de caminos y carreteras				
Inversión en Infraestructura Física (Total)	Superficie en Km2	Baja	Media	Alta
	Baja	Sierra de Amula: 0.48%	Costa Norte, Sureste, Altos Norte: 3.79%	
	Media		Sierra Occidental, Valles, Norte, Sur, Costa Sur, Altos Sur: 42.42%	
	Alta		Ciénega: 22.97%	Centro: 30.34%
Fuente: elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE http://siproipec.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html				

Ciénega, la segunda región en superficie, es también es la segunda con mayores recursos invertidos para la construcción de caminos y carreteras, en la que se ejerció 22.92% de los recursos para construcción de carreteras en el estado. Por otro lado, en el cuadro 3.11 se puede observar una concentración importante de recursos en regiones que tienen una

superficie de tamaño medio, entre ellas, Sierra Occidental, Valles, Norte, Sur, Costa Sur y Altos Sur, en las que se ejercieron recursos equivalentes a 42.42%. Mientras que la región Sierra Amula es la más pequeña en superficie territorial y es en la que menos recursos se ejercieron durante 2007, con tan sólo 0.48% de la inversión estatal en este sector.

Finalmente, el cuadro 3.12 muestra la asignación de recursos del gobierno del estado de Jalisco para mantenimiento de caminos y carreteras. Nuevamente se observó una concentración importante de recursos importante en la región Centro, que recibió 39.61% de los recursos destinados a estas obras. Nuevamente se aprecia una concentración importante en regiones con una superficie de tamaño medio, entre las que están la mayoría del estado: Ciénega, Sierra Occidental, Valles, Norte, Sur, Costa Sur, Sureste y Altos Norte, en las que se invirtió el 27.41% de recursos para en el mantenimiento de carreteras y caminos en el estado. Mientras que la región Costa Norte recibió inversiones muy bajas considerando que es una región de gran importancia, pues es un polo de desarrollo turístico. Por último, la región Sierra de Amula recibió la inversión más baja al beneficiarse con apenas 1.11% de la inversión estatal para mantenimiento de caminos y carreteras.

Cuadro 3.12

Jalisco: inversión en mantenimiento de caminos y carreteras				
Inversión en Infraestructura Física (Total)	Superficie en Km2	Baja	Media	Alta
	Baja	Sierra de Amula: 1.11%	Costa Norte: 1.87%	
	Media		Cienega, Sierra Occidental, Valles, Norte, Sur, Costa Sur, Sureste, Altos Norte: 57.41%	
	Alta			Centro: 39.61%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Gobierno del Estado de Jalisco y SIPROIPE
<http://siproipec.jalisco.gob.mx/siproipe/index.html>

En conclusión, es muy difícil tener un diagnóstico lo suficientemente claro para saber cuál es el criterio de asignación de recursos. Pareciera que se está privilegiando la extensión territorial de las regiones, pero a falta de un indicador que señale la cobertura de la red carretera en Jalisco sólo se puede basar en esta aproximación. No obstante es necesario

profundizar en este análisis, ya que las regiones Sierra de Amula y Norte, por sus características geográficas, son de difícil acceso y esto implica un importante reto para el objetivo de una integración territorial de todas las regiones del estado de Jalisco.

3.3.- Conclusión

Una de las principales razones para llevar a cabo una política de desarrollo regional es en equilibrar las desigualdades que padece la población dentro de un territorio. La dotación de infraestructura con impacto social en las regiones con mayores rezagos es una de las acciones más directas para cumplir con ese cometido, aun cuando no resuelve las causas que originan tales desigualdades. En este capítulo se respondió a la pregunta de si existe algún criterio empleado por los gobiernos estatales para la asignación territorial de inversiones en infraestructura social, para que los recursos invertidos contribuyan a compensar los desequilibrios en los niveles de desarrollo entre las regiones y los municipios de los estados de Hidalgo y Jalisco.

Pese a que hoy en día se siguen discutiendo las relaciones de causalidad entre infraestructura-crecimiento económico e infraestructura-desarrollo, se reconoce que el crecimiento económico genera desequilibrios entre regiones (Gore, 1984, Bulte *et al.*, 2005). En este contexto, los gobiernos pueden ayudar a corregir estos problemas por medio de la inversión en infraestructura pública. Hansen planteó la importancia de diferenciar las características de las regiones receptoras de inversiones y los tipos de infraestructuras, como económica y social.

A lo largo del siglo XX, México siguió patrones de desarrollo desigual provocados por la concentración que desde el gobierno federal se realizó al financiar los proyectos de infraestructura (Kirsten y Appendini, 1972; Graizbord, 1996), lo cual tuvo efectos negativos en el desarrollo regional y el incremento de la desigualdad. Graizbord apunta que esto provocó un dilema para los gobiernos que consiste en concentrar la inversión en unas pocas zonas con potencial de crecimiento –contribuyendo a un crecimiento desequilibrado- o distribuir uniformemente la inversión entre las diferentes regiones.

El financiamiento de obras de infraestructura social ha cobrado mayor relevancia en la medida que el gobierno federal inició el proceso de descentralización fiscal. En los últimos años los gobiernos estatales aumentaron sus ingresos debido a la creación del Ramo 26 “Superación de la Pobreza” en 1983, así como la creación del Ramo 33 en la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998. El Ramo 33 constituye una importante fuente de ingresos para estados y municipios, representando, entre 1998-2005, 60% de los recursos del gobierno de Hidalgo y 43% de los recursos del estado de Jalisco, sin embargo, conviene mencionar que muchos de estos recursos están etiquetados, especialmente a cubrir los servicios educación y salud, principalmente.

Esto ha contribuido a que los estados destinen mayores recursos a los rubros de gasto de obras públicas y acciones sociales. El porcentaje de recursos invertidos por los gobiernos estatales respecto al total de sus egresos en dicho rubro ha mostrado un aumento gradual y significativo, con algunos retrocesos, en el período 1998-2005. El porcentaje de recursos destinados por los gobiernos estatales a obras públicas y acciones sociales fue de 7.88%. Para el caso de Hidalgo el porcentaje fue de 10.4% y para Jalisco de 4.3% durante el mismo periodo. Aunque el porcentaje es mayor en el caso de Hidalgo, los recursos totales del gobierno de Jalisco son casi tres veces mayores que los disponibles en el caso de Hidalgo.

Los gobiernos estatales de Hidalgo y Jalisco han enfatizado en sus planes estatales de desarrollo que el desarrollo regional consiste en reducir los contrastes existentes entre sus regiones, por ello es necesario orientar la inversión pública de manera que se contribuya a mejorar el bienestar de la población. En este sentido, estos gobiernos han reconocido la necesidad de establecer criterios que orienten las inversiones en infraestructura, especialmente en aquellas regiones con mayores rezagos.

Las políticas de desarrollo regional de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco buscan reducir las desigualdades existentes entre sus regiones, y uno de sus instrumentos para conseguir ese objetivo es la inversión en infraestructura con impacto social. La mejor manera para que este instrumento contribuya con su objetivo es la utilización de criterios que

clarifiquen cuáles son las necesidades de la población y los espacios geográficos donde se ubican.

En función de estos argumentos se realiza un análisis estadístico-descriptivo para conocer si las inversiones en infraestructura social de los gobiernos de los estados de Hidalgo y Jalisco se guían por algún indicador que les apunte cuáles son las necesidades de su población, y en que municipios y regiones están concentrados. La expectativa que orientó el análisis fue que las inversiones realizadas fuesen mayores en los municipios y en las regiones con mayores rezagos. Se analizan básicamente tres tipos de obras: agua potable y alcantarillado, construcción de carreteras y caminos; y mantenimiento de estos últimos.

Entre nuestros hallazgos destaca la existencia de una baja correlación entre el nivel de desarrollo humano de los municipios y las inversiones en infraestructura, en Hidalgo; mientras que la correlación es ligeramente más alta en Jalisco. En ninguno de los dos casos se puede asumir la presencia de una correlación lineal entre las necesidades de la población de los diferentes municipios y el gasto ejercido en ellos. Varios de los municipios más poblados y desarrollados fueron favorecidos con mayores inversiones, mientras que varios de los municipios con mayores rezagos recibieron inversiones mucho menores.

Dado que el IDH se encuentra altamente correlacionado con otros indicadores de bienestar como los índices de Marginación o de Desarrollo Municipal Básico, se puede señalar que estos indicadores no están siendo aplicados como el principal criterio para la asignación territorial de obras de infraestructura social.

En el análisis por regiones no se realizaron pruebas de correlación pues el número de observaciones en ambos estados no es suficiente para que tales pruebas tengan validez estadística. Sin embargo, el hallazgo más interesante es que el gasto en los tipos de infraestructura analizados (agua potable, alcantarillado y carreteras) tiende a concentrarse en las regiones más desarrolladas, que usualmente son las más pobladas en ambos estados, aunque algunas regiones con menores niveles de desarrollo resultaron también favorecidas.

CAPÍTULO IV.- EXPLICACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LOS ESTADOS DE HIDALGO Y JALISCO

Introducción

En el capítulo tres se analizó el comportamiento de las inversiones en obras de infraestructura con impacto social de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco, el principal hallazgo del capítulo es que las inversiones no parecen considerar los indicadores de desarrollo-necesidad para la asignación municipal y regional de recursos. En este capítulo se proponen tres explicaciones tentativas de la distribución de las inversiones en infraestructura observadas en estos estados.

En la primera sección se aborda de manera sucinta la relación entre geografía y desarrollo. Uno de los objetivos primordiales de todo gobierno es promover el desarrollo y el bienestar de la población, sin embargo, las condiciones geográficas imponen circunstancias que limitan sus posibilidades de éxito. Los patrones de distribución de la población a lo largo y ancho de un territorio demandan conocer la manera en que los gobiernos estatales invierten sus recursos a fin de reducir las desigualdades sociales y promover un desarrollo regional más equilibrado dado sus características geográficas y demográficas.

En esta discusión se elaboraron mapas temáticos para conocer la ubicación territorial de las inversiones estatales en infraestructura social en los municipios, a partir de considerar aspectos geográficos y poblacionales que ilustran si existe alguna estrategia como puede ser la de asignar mayor inversión en polos de desarrollo,¹ pues como se vio en el capítulo tres, los gobiernos no invierten sus recursos tomando como criterio principal los niveles de rezago de sus municipios.

¹ Los polos de desarrollo son áreas creadas por el gobierno en las que se busca desencadenar un proceso de desarrollo a su alrededor. Son escogidos por ciertas características propias de la zona, además el gobierno les da ciertos beneficios a los empresarios que inviertan en estas zonas, para incrementar la presencia de industria, genere empleo (directo e indirecto) y ayuden a dicha región a salir de la pobreza.

La segunda explicación se refiere a la influencia de los factores político-electorales sobre la asignación de inversiones estatales en obras de infraestructura social. El objetivo es establecer si estos elementos juegan un papel determinante en dichas inversiones, pues una vez que los políticos alcanzan posiciones de gobierno buscan mantenerse en ellas otorgando ciertos beneficios entre aquellos que conforman la coalición que los llevo al poder y así mantenerse en él.

Estos beneficios, como se verá, se pueden otorgar en la forma de bienes públicos o bienes privados, en función de los contextos de competitividad y participación electoral en un momento dado. A fin de conocer si existe una relación lineal entre distintos indicadores de competitividad electoral y la inversión ejercida en los municipios de Hidalgo y Jalisco se presentan los resultados de pruebas de correlación de Pearson.

En la tercera explicación se analiza la distribución de recursos federales para la construcción de infraestructura social (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS, ramo 33 del presupuesto de egresos federal) y se explora el comportamiento conjunto de los recursos federales y estatales. Este análisis se realiza para explorar si los gobiernos estatales actúan de manera estratégica al asignar sus inversiones en infraestructura social observando, en primera instancia, la asignación de recursos federales a sus municipios para, después, distribuir sus propias inversiones. Así, las inversiones efectuadas por los gobiernos estatales no necesariamente atienden a los municipios más marginados o necesitados de inversiones específicas, sino a aquéllos que tienden a recibir menos recursos federales, pero que son relativamente marginados o donde las inversiones son más costo-efectivas porque, por ejemplo, la población se encuentra menos dispersa.

4.1.- Geografía, inversión en infraestructura y promoción del desarrollo regional

La relación entre geografía y desarrollo es de gran importancia en las ciencias sociales aunque no siempre se considera como la relación más importante para explicar los procesos de desarrollo. Como se vio en capítulos anteriores de esta investigación, el desarrollo puede analizarse desde distintas perspectivas como la económica, la cual explica el desarrollo como consecuencia de un proceso de crecimiento-acumulación y distribución de la riqueza que favorece el incremento del ingreso de las personas, o la institucional, que apunta es necesario existan instituciones estables, pues la abundancia de recursos es una condición necesaria mas no suficiente para lograr el desarrollo, pues élites predatorias pueden llegar a controlar la riqueza y distorsionar la asignación de oportunidades entre los miembros de la sociedad para su aprovechamiento (Bulte *et al.*, 2005: p. 1031).

En un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Esquivel (2000) cita a John H. Coastworth, quien refiere “México es un país en el que la geografía conspira contra su economía” y, por ende, contra su desarrollo. En este estudio, Esquivel también cita las palabras escritas por Alexander von Humboldt, el científico alemán que se apasionó con el estudio de la geografía en México:

La fisonomía de un país, el modo con que están agrupadas las montañas (*sic*), la extensión de las llanuras, la elevación que determina su temperatura, en fin, todo lo que constituye la estructura del globo, tiene las relaciones más esenciales con los progresos de la población y el bienestar de los habitantes.

En otro estudio, el BID señala la infraestructura puede ayudar a solucionar muchas de las limitaciones que impone la geografía, pero a un costo normalmente fuera del alcance de los países pobres (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001: p. 165), pues la construcción de infraestructura en áreas geográficas difíciles (como regiones montañosas, zonas tropicales húmedas, lugares muy distantes del mar y donde no existen puertos naturales) es mucho más costosa que en estados costeros y de clima templado, además, estas inversiones pueden ser menos redituables respecto a zonas mejor dotadas y capaces de soportar una actividad económica mayor.

El costo-efectividad de las inversiones, por tanto, impone a los gobiernos un criterio adicional para la asignación de recursos públicos, aunque en el caso de las inversiones en infraestructura social, las inversiones tienden a realizarse en las zonas con mayores necesidades, los gobiernos, por tanto, deben usar sus recursos de manera estratégica con el propósito de balancear ambos criterios.

En esta sección se explora el comportamiento de las inversiones en infraestructura social de los gobiernos de Hidalgo y Jalisco a partir de consideraciones geográficas enfatizando dos de sus características: la asignación de inversiones en función de la población por municipio y la dispersión dentro de éstos. Por esta razón se elaboraron cuatro mapas temáticos que reflejan estas características a partir de consideraciones geográficas. Estos mapas presentan la información de la población de los estados de Hidalgo y Jalisco, los montos de inversión en obras de infraestructura social agregada y per cápita, así como el patrón de dispersión de población dentro de cada entidad.²

Las expectativas, a diferencia del capítulo 3, en el que se esperaba que las inversiones fuesen mayores en los municipios con menor nivel de desarrollo, son que los gobiernos estatales inviertan mayores recursos en obras de infraestructura social no sólo en los municipios con mayores rezagos sino en aquellos donde el costo-efectividad sea más alto. Si se considera la dispersión poblacional, como un factor relacionado con la factibilidad y la rentabilidad de las inversiones en infraestructura social y con lo que la literatura especializada denomina *trampas de pobreza*,³ entonces los municipios con alta dispersión poblacional suponen altos costos de provisión de servicios públicos y, probablemente, bajo rendimiento de las inversiones.

² Estos mapas establecen rangos que permiten clasificar la información presentada. Estos rangos fueron calculados por medio del programa ArcView versión 9.0. Los rangos se obtuvieron al emplear el método de clasificación *Natural break* y se establecieron cinco categorías para que la información fuera lo suficientemente clara para diferenciar los distintos patrones de asignación de recursos bajo análisis.

³ Agradezco a Federico Estévez sus valiosos comentarios y sugerencias respecto a la caracterización de los municipios que constituyen *trampas de pobreza*, es decir, aquellos municipios con altos costos de provisión de servicios públicos y bajos rendimientos de la inversión ejercida.

Hidalgo. A lo largo de esta investigación se ha hecho referencia a los planes de desarrollo de los gobiernos estatales (que constituyen nuestra unidad de análisis) y se ha destacado el perfil de sus políticas de promoción del desarrollo regional. En el caso del estado de Hidalgo, claramente se ha enfatizado que la política de desarrollo regional consiste en la disminución de las brechas y polarizaciones entre regiones, consolidando una política de desarrollo con enfoque regional diferenciado y con criterios de equidad social.

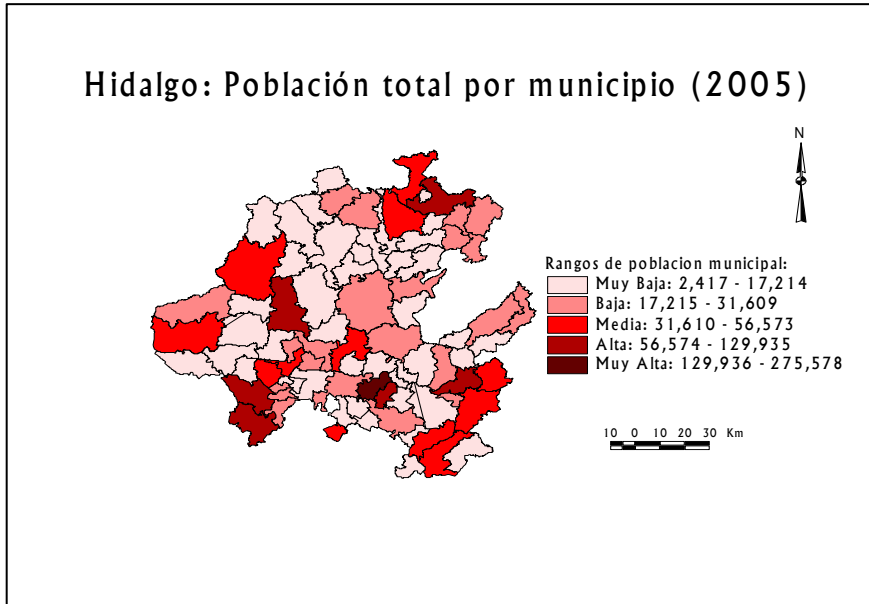
En el PED 2005-2011 se indica que en 2000 el estado contaba con una población de 2,235,591 habitantes, de los cuales 50.7% radicaba en zonas rurales y 49.3% en urbanas. Esta población se distribuía en 4,596 localidades, de las cuales 7.5% cuentan con más de 2000 habitantes (y concentran 63.1% de la población estatal), mientras 82.8% de las localidades tenían menos de 500 habitantes.

Esta gran dispersión poblacional, así como las condiciones físico-naturales del estado, han ocasionado una polarización de la población y de sus condiciones de vida: se presentan importantes concentraciones poblacionales al sur con una amplia cobertura de servicios básicos que contrasta con zonas del centro y norte del estado con alto grado de marginación, alta dispersión poblacional, así como con considerable rezago en infraestructura urbana y servicios básicos. En el análisis que se presenta a continuación se consideran las características geográficas del estado de Hidalgo y se describe la asignación de recursos entre sus municipios en función de las *regiones naturales* a las que pertenecen.⁴

El mapa 4.1 muestra la distribución de la población a lo largo y ancho del territorio del estado de Hidalgo. Como se puede apreciar, Tula de Allende, Ixmiquilpan y Tepejé del Río en el Valle del Mezquital, Huejutla de Reyes en la Huasteca hidalguense, Tulancingo de Bravo en el valle de Tulancingo, Mineral de la Reforma y Pachuca en la Cuenca Minera son los municipios más poblados de la entidad (concentran 32.11% de la población) y recibieron el equivalente a 55.68% de las inversiones estatales reportadas entre 2005 y 2006 en obras de infraestructura con impacto social.

⁴ Sobre las regiones naturales que conforman al estado de Hidalgo, véase el capítulo 2 de esta investigación.

Mapa 4.1



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2005)

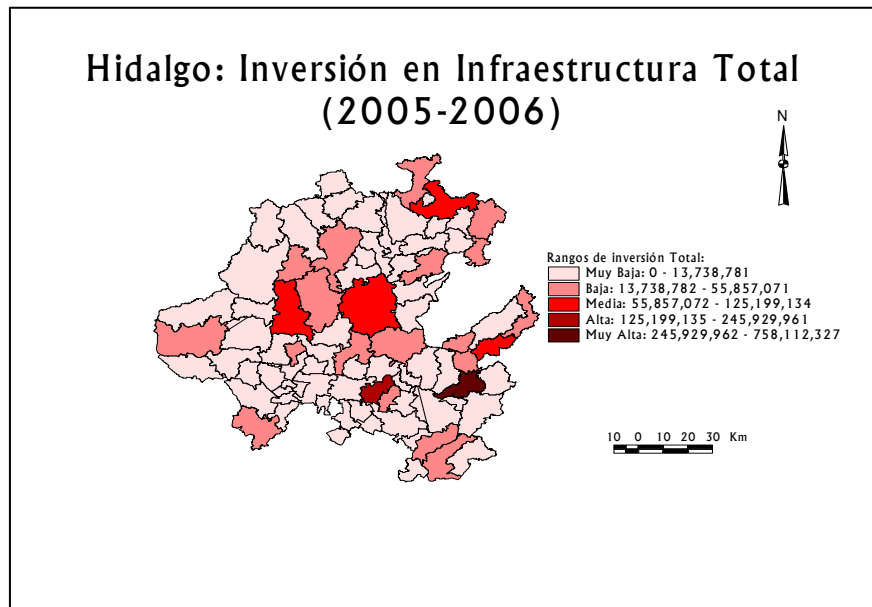
En el mapa 4.2 se presentan los municipios coloreados de acuerdo a los montos de inversión estatal total en obras de infraestructura social en el período 2005-2006. Los municipios con los montos más altos son Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Metztitlán, Pachuca, Tenango de Doria y Tulancingo de Bravo, los cuales concentran apenas 27% de la población y recibieron poco más de 66% de los recursos invertidos por el gobierno del estado; de ellos, sólo Tenango de Doria tiene un nivel medio bajo de desarrollo humano y/o de alta marginación. Otros como Huejutla de Reyes y Metztitlán no reportan desarrollo humano bajo de acuerdo al IDH, pero si marginación alta según el índice de Marginación de Conapo.⁵

De este modo, se puede apreciar que el gobierno hidalguense tiende a concentrar una alta proporción de sus recursos para obras de infraestructura social en municipios con los niveles de desarrollo humano más altos de la entidad, con excepción del municipio de

⁵ La explicación respecto a esta diferencia consiste básicamente en que el IDH considera tres dimensiones del desarrollo: salud, educación e ingreso de las personas; en tanto que el Índice de Marginación mide aspectos como la condición de educación y el analfabetismo, condiciones de vivienda, nivel de hacinamiento, ingreso y dispersión de población.

Tenango de Doria, el cual es uno de los municipios de atención prioritaria para el gobierno del estado, pues es uno de los municipios con más alta marginación en todo el estado.⁶

Mapa 4.2

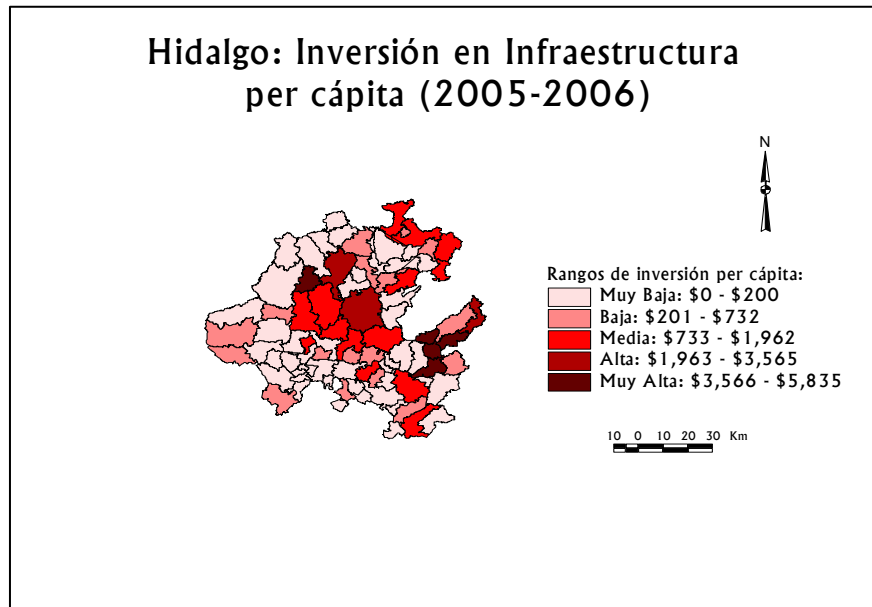


Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Hidalgo

El mapa 4.3 presenta la inversión ejercida en obras de infraestructura social a nivel per cápita, los ocho municipios con mayores montos de inversión son: Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla, Metepec, Tenango de Doria (región Sierra de Tenango), Metztiltlán (región Sierra Baja), Nicolás Flores (región Sierra Gorda), Tlahuiltepa (región Valle del Mezquital) y Tulancingo de Bravo (región Valle de Tulancingo). Estos municipios concentran apenas 9.5% de la población del estado y recibieron recursos equivalentes a 52.7% de los recursos ejercidos por el gobierno del estado durante 2005 y 2006.

⁶ Entrevista con el Lic. Mario Alberto Cuatepotzo Durán, Subsecretario de Planeación y Desarrollo Regional del Gobierno del Estado de Hidalgo (2005-2011), realizada el 16 de enero de 2008, en las instalaciones de la SEPLADER, ubicadas en el Palacio de Gobierno del Estado, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo.

Mapa 4.3



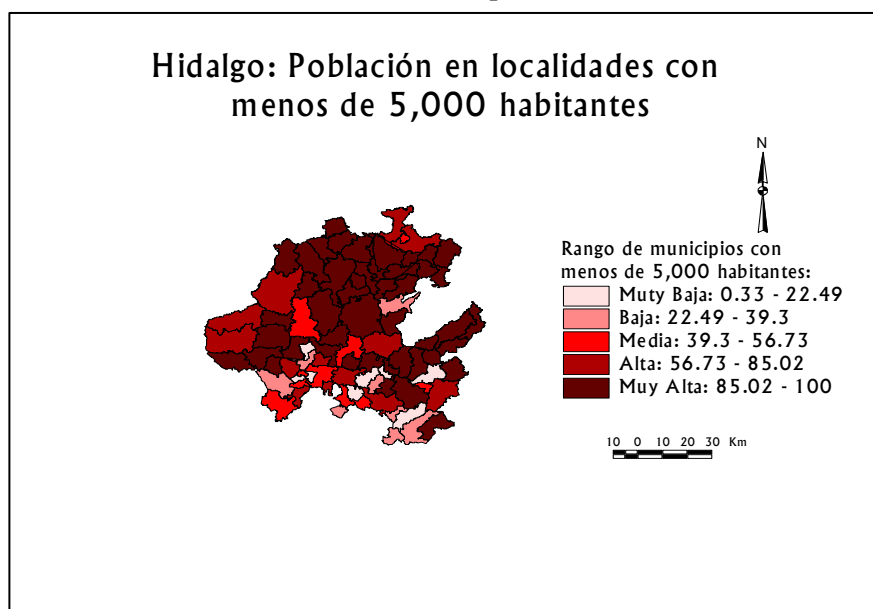
Fuente: elaboración propia con base del Gobierno del Estado de Hidalgo

De estos municipios, cuatro tienen un nivel de desarrollo humano medio bajo (Huehuetla, Nicolás Flores, Tenango de Doria y Tlahiltepa),⁷ en tanto que Tulancingo, con un nivel de desarrollo humano medio alto y un grado de marginación bajo, fue el municipio en el que se ejercieron mayores recursos per cápita en todo el estado. Sin embargo, bajo el supuesto del que se parte, otros municipios, con niveles de desarrollo medio bajo o marginación alta tendrían que ser los más favorecidos por la inversión estatal. No obstante, si se considera la idea de las ‘trampas de la pobreza’ (Estévez, 2008), es decir, municipios muy marginados con comunidades muy pequeñas donde resulta sumamente complicado y costoso proveer escuelas, clínicas o carreteras, se tiene a la vista un auténtico dilema para los gobiernos. Tal como lo plantea Graizbord (1996, p: 123), “concentrar la inversión en pocas regiones con gran potencial de crecimiento -que usualmente son las más avanzadas-, contribuyendo así a un crecimiento más desequilibrado; o distribuir más uniformemente la inversión entre las diferentes regiones.”

⁷ Todos estos municipios presentan, de acuerdo con el Conapo, un grado de marginación alto, incluidos Metepec y Metztitlán, en tanto que Huehuetla es clasificado como un municipio con un grado de marginación muy alto.

Finalmente, en el mapa 4.4, muestra la asignación de recursos efectuada en función de la dispersión de población. Se observa que 46 de los 84 municipios hidalguenses presentan un rango de dispersión de población entre 85 y 100%, es decir, son municipios en los que la población habita en localidades de menos de 5,000 habitantes; estos municipios cuentan con apenas 29.6% de la población total del estado y recibieron recursos ligeramente superiores a 26% del gasto estatal en obras de infraestructura social.

Mapa 4.4



Fuente: elaboración propia con información de Conapo y del Gobierno del estado de Hidalgo

El gasto por habitante promedio en estos municipios fue de 801 pesos, en comparación con el grupo que mayores inversiones recibieron a nivel per cápita (5,021 pesos por habitante, ver mapa 4.2). Asimismo, para verificar si el gobierno estatal considera el criterio de costo-efectividad en la asignación territorial de inversiones en infraestructura social se empleó una prueba de correlación entre el indicador de dispersión de población del Índice de Marginación (Conapo) y las inversiones a nivel municipal total y per cápita.

La expectativa en esta prueba de correlación es un coeficiente alto y negativo, es decir que las inversiones más altas se están realizando en los municipios con menor dispersión

poblacional. El coeficiente de correlación entre el indicador de dispersión y la inversión total fue de -0.2614, lo que indica una correlación negativa, pero pequeña entre ambas variables.

Si se analiza con más detalle este resultado, se observara que el coeficiente es bajo porque en 19 municipios de los 46 donde existe una alta dispersión poblacional no se ejercieron recursos en obras de infraestructura social, mientras que 8 de estos municipios, que presentan una alta dispersión poblacional recibieron inversiones per cápita en las categorías alta y muy alta, tal es el caso de Agua Blanca de Iturbide (5,820 pesos), El Cardonal (1,962 pesos), Huehuetla (2,436 pesos), Metepec (4,202 pesos), Metztlán (3,565 pesos), Nicolás Flores (4,062 pesos), Tenango de Doria (5,423 pesos) y Tlahuiltepa (3,208 pesos).

En la práctica, probablemente, este comportamiento en la asignación de recursos para obras de infraestructura social se debe a que el gobierno del estado apuesta a invertir en municipios con mayor posibilidad de crecimiento, pues en el estado se presenta migración de localidades rurales a urbanas, la cual, genera una importante demanda de vivienda y un crecimiento urbano desordenado como señala el gobierno estatal en su plan de desarrollo 2005-2011.

De acuerdo a lo que indica el gobierno del estado en este documento, 73% de la oferta de vivienda se concentra en el corredor Pachuca-Tizayuca y en los polos de desarrollo Tula, Tulancingo y Tepeapulco (PED 2005-2011: p. 81).⁸ De este modo, pareciera que la estrategia del gobierno estatal consiste en consolidar estos polos para atraer más población a ellos y promover el ordenamiento territorial del estado. Sin embargo, no es claro hasta que punto esta estrategia se complementa con el objetivo de disminuir la disparidad en los niveles de bienestar y desarrollo entre las regiones.

⁸ El municipio de Tepeapulco pertenece a la región administrativa Apan XI y tiene su cabecera en Ciudad Sahagún. Este municipio destaca por su vocación manufacturera, particularmente por el establecimiento de empresas del ramo metalmecánico que consiste en la elaboración de insumos automotrices, además de maquinaria y equipo de industria siderúrgica, dentro de éstas empresas se puede nombrar a DINA, SIDENA, CNCF (ésta última encargada de la elaboración de vagones para el sistema de transporte colectivo Metro). Ver: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/hidalgo/municipios/13061a.htm>

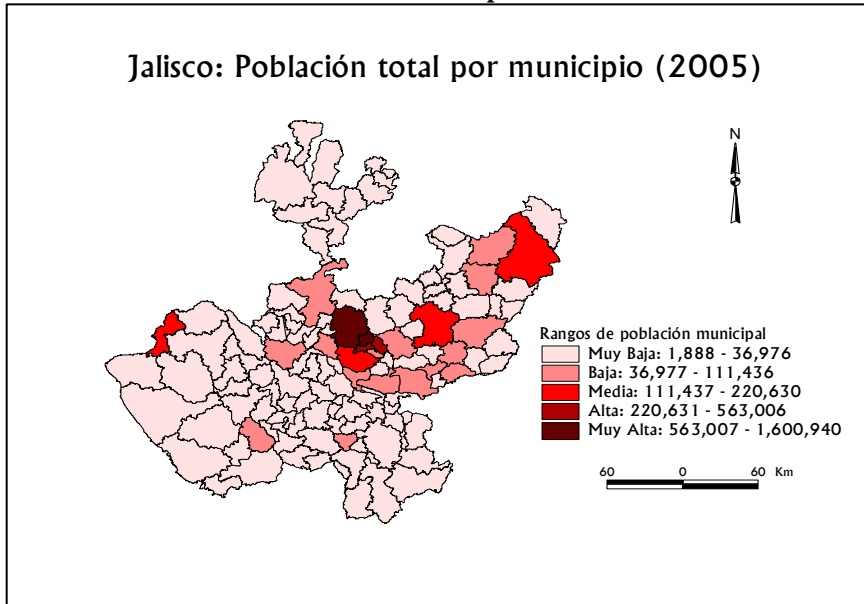
Jalisco. De acuerdo al PED 1995-2001, en este estado se concibió al desarrollo regional como el acondicionamiento del territorio y, el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales de forma que mejoren las condiciones de bienestar humano y social. Este plan reconocía, sin embargo, que la extrema dispersión poblacional presente en el estado (más de 1.2 millones de personas viven en 8,000 localidades menores a 5,000 habitantes) representa un obstáculo para la dotación de servicios básicos.

Además, este documento apunta que la ausencia de ciudades medias en el sistema urbano estatal representa otro problema, pues las 39 localidades mayores a 15,000 habitantes (de las cuales sólo 9 poseen más de 50 mil habitantes) no representan una alternativa real de atracción a la zona metropolitana de Guadalajara (PED, 1995-2001: p. 186).

Estas condiciones en la distribución de la población a lo largo y ancho del territorio estatal y la carencia de comunicaciones terrestres en varias regiones han contribuido a mantener condiciones de desigualdad social y económica, particularmente en el norte del estado. Esta situación se reconoció en el PED 2001-2007, por lo que es importante considerar cómo se distribuyen los recursos entre los municipios que poseen estas características para determinar si se ha cumplido con los objetivos de la política de promoción de desarrollo regional propuesta en los planes estatales.

El mapa 4.5 presenta la distribución de la población dentro del territorio jalisciense. Como se sabe, Jalisco presenta una alta concentración de población en la zona metropolitana de Guadalajara que está conformada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá y donde habita 55% de la población total del estado. Si se agregan los municipios de Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Tepatlán de Morelos y Tlajomulco de Zúñiga, se tiene que 65% de la población del estado se concentra en apenas 8 municipios. En estos municipios, el gobierno del estado ejerció 28.5% de las inversiones en infraestructura social del año 2007.

Mapa 4.5

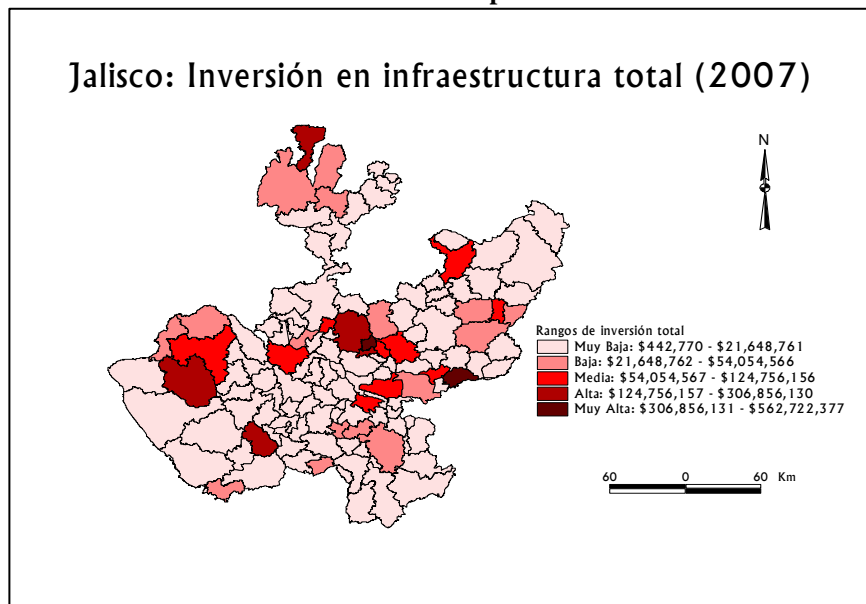


Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2005)

En el mapa 4.6 muestra cuáles fueron los municipios que recibieron mayores montos de recursos totales para obras de infraestructura social. La mayor concentración de recursos ocurre en 17 de los 125 municipios del estado: Amatitán, Ameca, Autlán de Navarro, La Barca, Chapala, Guadalajara, Huejuquilla el Alto, Mascota, Ocotlán, San Julián, Talpa de Allende, Teocaltiche, Teocuitlán de Corona, Tepatitlán de Morelos, Tlaquepaque, Zapopan y Zapotlanejo. Estos municipios concentraron 57.74% de la población del estado y recibieron recursos equivalentes a 69% de la inversión en obras de infraestructura social durante el año 2007.

De acuerdo con la clasificación del IDH, los municipios que recibieron mayores montos de recursos totales poseen un nivel de desarrollo humano medio alto y alto, en tanto que su grado de marginación es medio, bajo y muy bajo si se considera el Índice de Marginación. Esto es interesante, ya que ninguno de estos municipios posee un nivel de desarrollo humano bajo o de marginación alta y, sin embargo, son los que recibieron los mayores montos de inversión total para obras de infraestructura social.

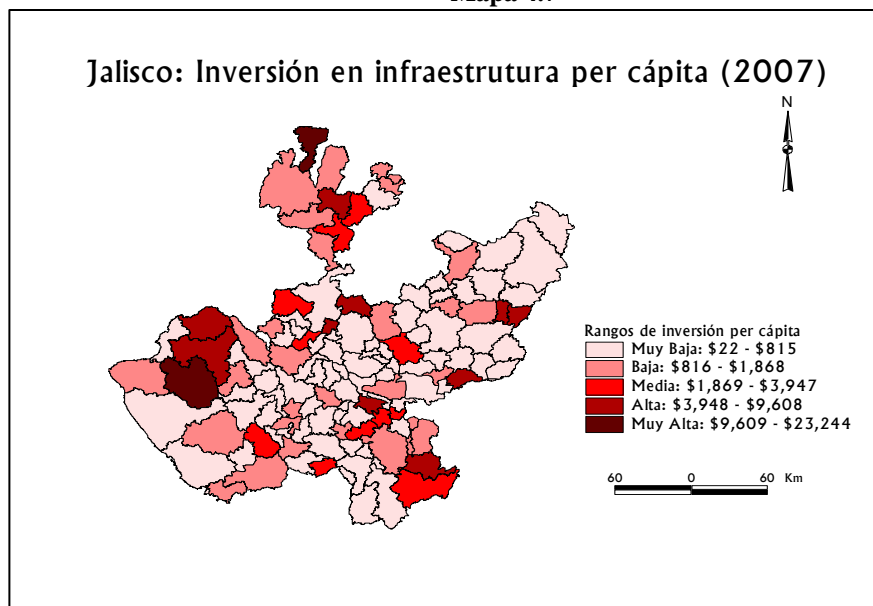
Mapa 4.6



Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Jalisco

En contraste, en el mapa 4.7 presenta la asignación de recursos per cápita en los municipios del estado de Jalisco. En este análisis, son 12 los municipios que más se han beneficiado con las obras realizadas por el gobierno del estado: Amatitán, La Barca, Huejuquilla el Alto, Santa María del Oro, Mascota, San Cristóbal de la Barranca, San Diego de Alejandría, San Julián, San Sebastian del Oeste, Talpa de Allende, Teocuitlán de Corona y Villa Guerrero.

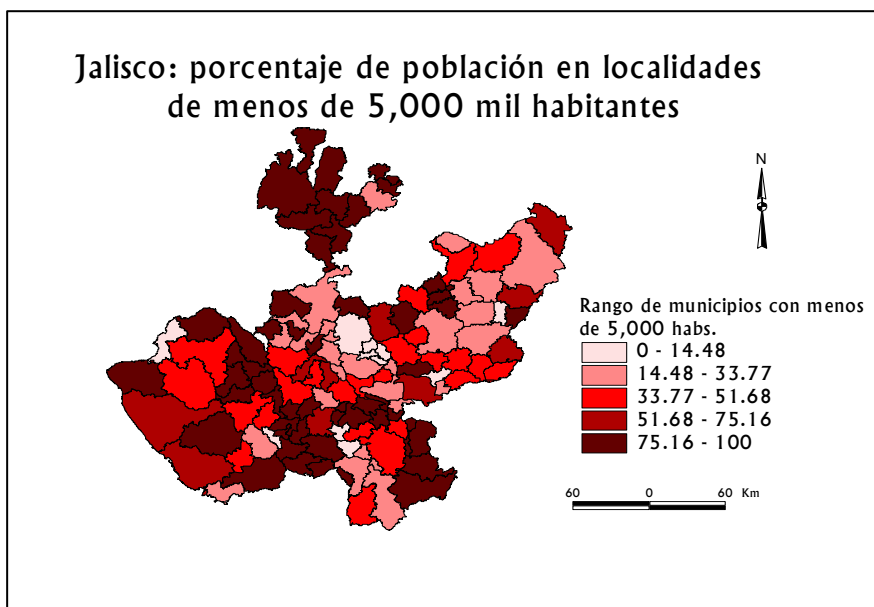
Mapa 4.7



En este conjunto de municipios, Santa María del Oro presenta un nivel de desarrollo humano medio bajo y un grado de marginación alto. El resto de los municipios están clasificados con un nivel de desarrollo humano medio alto, aunque algunos como San Cristóbal de la Barranca y Villa Guerrero también están considerados como municipios con un alto grado de marginación. En conjunto, los 12 municipios que comentados poseen poco más del 2% de la población total del estado, pero recibieron recursos equivalentes al 34.6% de la inversión ejercida por el gobierno del estado en obras de infraestructura social.

Finalmente, en el mapa 4.8 se ilustra la distribución de recursos en función de la dispersión de la población en los municipios del estado. En él se observa que en Jalisco existen 60 municipios donde más de la mitad de su población habita en localidades de 5,000 habitantes o menos, y los rangos de población en esta condición van de 51.68% a 75.16% y del 75.16% al 100%. En estos 60 municipios habita 8.23% de la población del estado y en ellos se ejercieron recursos equivalentes al 20.1% de la inversión total del estado en infraestructura social.

Mapa 4.8



Fuente: elaboración propia con información de Conapo y Gobierno del estado de Jalisco

En suma, aunque la inversión total ejercida por el gobierno de Jalisco favorece a muchos municipios grandes y desarrollados, el gasto ejercido por habitante beneficia a la población de algunos de los municipios más marginados como es el caso de Santa María del Oro, San Cristóbal de la Barranca y Villa Guerrero, sin embargo, estos municipios son la excepción.

En el cuadro 4.1 se muestra cuales son los 10 municipios con mayor inversión a nivel per capita en la entidad. Aunque los tres municipios mencionados, Santa María del Oro, San Cristóbal de la Barranca y Villa Guerrero, de alto rezago, están entre los diez más favorecidos en la inversión por habitante, hay otros como Mezquitic, Bolaños o Jilotitlán de Dolores con mayores niveles de rezago que no figuran entre los municipios de mayor inversión per cápita. Así, los datos apuntan a que la estrategia del gobierno de Jalisco es invertir en municipios de desarrollo medio alto o de mediana y baja marginación y eventualote generar un efecto de derrama en aquellos menos desarrollados.

Cuadro 4.1

Jalisco: los diez municipios con mayor inversión en infraestructura social per cápita							
Municipio	Población	Inversión total	Inversión per cápita	IDH	Grado de DH	Índice de Marginación	Grado de Marginación
Huejuquilla El Alto	7,926	184,230,995	23,244	0.698	Medio alto	-0.111	Medio
Talpa de Allende	13,612	306,856,130	22,543	0.740	Medio alto	-0.536	Medio
San Sebastián del Oeste	5,626	54,054,566	9,608	0.694	Medio alto	-0.108	Medio
Teocuitatlán de Corona	10,226	94,951,626	9,285	0.710	Medio alto	-0.488	Medio
Barca, La	59,990	518,572,843	8,644	0.756	Medio alto	-1.046	Bajo
Santa María del Oro	2,653	20,186,858	7,609	0.629	Medio bajo	0.856	Alto
Mascota	13,136	84,854,440	6,460	0.765	Medio alto	-1.028	Bajo
San Julián	12,974	83,794,474	6,459	0.767	Medio alto	-1.327	Muy bajo
Villa Guerrero	5,182	32,857,650	6,341	0.684	Medio alto	0.140	Alto
San Diego de Alejandría	6,181	38,388,490	6,211	0.728	Medio alto	-0.504	Medio

Fuente: elaboración propia con datos de PNUD (2000), Conapo (2005) y Gobierno del Estado de Jalisco

4.2.- Aspectos político-electorales e inversión en infraestructura social de los gobiernos estatales

Los políticos buscan mantenerse en sus puestos o que sus partidos se mantengan gobernando cuando ellos dejen sus cargos, por lo tanto es razonable que, una vez electos, intenten aumentar el bienestar de su población (Bueno de Mesquita, 2000: p.59). En este sentido, resulta útil explorar si los factores de carácter político-electoral influyen sobre la asignación de obras de infraestructura social en los gobiernos estatales.

Bueno de Mesquita y Root (2000: p.64) apuntan que los políticos atraen coaliciones ganadoras y para retener su apoyo distribuyen bienes privados y públicos con cierto valor. Los bienes privados son, por ejemplo, privilegios especiales, sobornos, trato fiscal preferencial, contratos favorables, favoritismo judicial, entre otros. Estos bienes tienden a otorgarse solamente a los miembros de la coalición ganadora, pues su apoyo continuo es esencial para que los políticos se mantengan en el cargo.

Los bienes públicos afectan el bienestar de todos los ciudadanos dentro de un país o un estado. La provisión de seguridad nacional, políticas de crecimiento económico para incrementar la cantidad de los recursos de un estado son ejemplos de políticas que afectan al conjunto de los ciudadanos de un país (Bueno de Mesquita y Root, 2000: p. 64).

Díaz Cayeros, Estévez y Magaloni (2008, en prensa) también señalan que la lógica electoral de inversión distingue entre beneficios en la forma de bienes privados y bienes públicos. Los privados se distinguen por ser discrecionales, excluyentes y reversibles. La exclusividad se refiere a que los beneficios se asignan a votantes individuales donde prevalece la dinámica de beneficiar a los partidarios versus los oponentes.

Los bienes públicos, en cambio, son por definición indivisibles, pues la exclusión de sus beneficios es inviable o altamente costosa, aunque existen algunas formas de exclusión, como las de carácter territorial (Díaz Cayeros *et al.*, 2008: p. 12). Ejemplo de ello, son las obras en infraestructura social analizadas en el capítulo 3, como son las de agua potable,

alcantarillado y caminos y carreteras. Los bienes públicos, continúan los autores, no pueden ser retirados una vez que se entregan, por ejemplo, los proyectos de infraestructura (como las carreteras, los puentes, el alcantarillado) no puedan retirarse si los ciudadanos votan en contra del partido gobernante en una elección (Díaz Cayeros *et al.*, 2008: p.12).

En suma, Díaz Cayeros *et al.* afirman que las *transferencias privadas discrecionales* son instrumentos ideales para que los partidos recompensen a sus partidarios y excluyan a sus oponentes. De este modo, en nuestros casos de estudio, nuestra expectativa es que las inversiones estatales en infraestructura social se dirijan preferentemente a los municipios que apoyan al partido del gobernador.

Debido a que los gobiernos no pueden decidir sólo en función de estos criterios, Díaz Cayeros *et al.* señalan que éstos eligen canastas mixtas en sus intentos por ganar las elecciones: primero, emplean bienes privados para construir lealtades partidarias y, después, bienes públicos para construir coaliciones más heterogéneas. El estudio concluye retomando a autores como Persson y Tabellini quienes argumentan que cuando los políticos necesitan ganar elecciones por mayoría tienden a proveer bienes públicos.

Sin embargo, desde la perspectiva de estos autores, la lógica bajo la cual se orientaría la inversión en cada estado es diferente. En Hidalgo, la asignación de inversiones favorecería a los municipios con voto duro del PRI a fin de detener su caída. En Jalisco la lógica sería atraer a los votantes de los municipios *swing* [que oscilan de un partido a otro] (Díaz Cayeros *et al.*, 2008: p. 11), pues como se ha visto, el PAN, que gobierna el estado desde 1995 no había logrado gobernar la mayoría de los municipios de la entidad hasta apenas en el 2006, cuando el PAN logro el triunfo en 63 de los 124 municipios totales en ese momento.

Para realizar el análisis relativo a la influencia de los factores de carácter político electoral se construyeron diversos indicadores que fueron correlacionados con los montos de inversión en infraestructura social en los municipios de ambos estados, tanto a nivel total, como per cápita. Los indicadores empleados fueron los siguientes:

- Margen de Victoria ($MV=V_1 - V_2$): Donde MV representa la diferencia entre el porcentaje de votos del partido ganador (V_1) de una elección respecto al partido del segundo lugar (V_2) e indica que, de acuerdo con Méndez de Hoyos (2004), entre más pequeño sea el margen de victoria de una elección, ésta será más competida.
- Razón de ventaja entre partidos ($RV_{12}= V_1 / V_2$): Donde RV_{12} representa la razón de la ventaja de votos del partido ganador (V_1) con relación al competidor más cercano (V_2); es decir, indica simplemente la razón de ventaja entre el primero y segundo lugar en una elección (De la Peña, 2005: p. 235).
- Proporción de votos ($PV= [V_1 - V_2 / V_{totales}] \times 100$): Donde (PV) es la proporción de votos que corresponden al partido ganador (V_1) respecto de su competidor más cercano (V_2), es similar a la razón de ventaja entre partidos pero considera en su fórmula la cantidad de votos totales ($V_{totales}$) de la elección en cuestión.
- Porcentaje de participación (% Part= Votos totales / Lista nominal): Mide el nivel de participación de los ciudadanos en una elección (Flamand *et al.* 2007).

Nuestras expectativas son tres. La primera, siguiendo a John y Ward (2001), es que diversos factores políticos influyen en cómo se decide la asignación de recursos, de modo que los municipios más competitivos recibirán mayores recursos. Sin embargo, John y Ward señalan que los políticos tratan de reducir los costos de la manipulación política haciéndola menos visible. En nuestros casos de estudio, por ejemplo, se espera que se asignen más recursos a los municipios más competitivos por medio de obras de infraestructura social buscando que el partido del gobernador resulte beneficiado.

La segunda expectativa apunta que los municipios más participativos son los que recibirán mayores recursos. Si se considera la participación electoral como una *proxy* de movilización social, relativamente burda, y ubicados en un contexto democrático, parece razonable que los recursos se dirijan a municipios con altos porcentajes de participación electoral, pues esto es un síntoma de que las autoridades estatales se mantienen atentas a las solicitudes de los ciudadanos más demandantes.

La tercera estrategia establece que la inversión estatal tenderá a concentrarse en los municipios donde haya un voto mayoritario a favor del partido del gobierno estatal a fin de mantener su base electoral y preservar, como señalan Bueno de Mesquita y Root (2000) la coalición ganadora. En resumen, a partir de la revisión de la literatura, a continuación se

exploran los efectos de la participación electoral, la alta competitividad y la lealtad al partido del gobernador sobre las asignaciones de inversión en infraestructura social municipales. Es importante reconocer que las influencias de los factores político-electorales que se han descrito son contradictorias, pues de inicio se espera que los municipios leales al partido del gobernador sean los que reciban mayores recursos, pero también es posible que los gobiernos apuesten a invertir mayores recursos en los municipios más competitivos.

Hidalgo. El cuadro 4.2 muestra las correlaciones entre las variables para el caso de Hidalgo. Como se puede apreciar, el grado de correlación entre los distintos indicadores electorales considerados y los montos de inversión a nivel municipal son muy bajos, un par de ellos están muy cerca de cero.

Cuadro 4.2

Hidalgo: correlaciones electorales e inversión en los municipios				
	<i>MV</i>	<i>RV</i>	<i>PV</i>	<i>% Part</i>
Inversión per cápita	0.1351	0.0469	0.1361	-0.0790
Inversión Total	0.1603	0.1032	0.1610	-0.3031

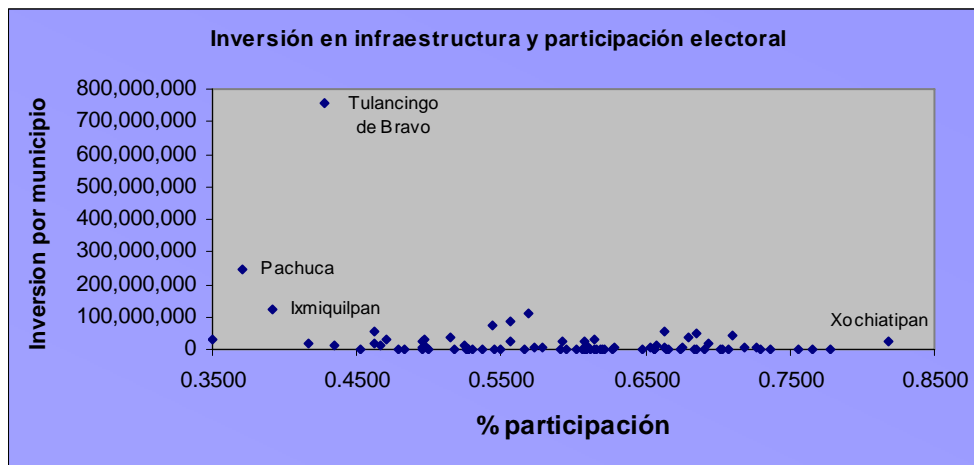
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal de Hidalgo y Gobierno del Estado de Hidalgo

Los coeficientes de correlación entre los indicadores electorales y los montos agregados de inversión son ligeramente más elevados que con los montos per cápita. Sólo el coeficiente de participación electoral tiene un valor más alto en relación a los demás (-0.3031) en relación a la inversión total; es decir, existe una relación negativa entre el nivel de participación y los recursos asignados a cada municipio ejemplo de ello son los municipios de Tulancingo (con una participación del 42.73%), Pachuca (con 37%) e Ixmiquilpan (con 39.1%), tres de los municipios con porcentajes de participación electoral más baja del estado y que fueron los que mayores recursos recibieron (Gráfica 4.1).

De este modo, se puede decir que, si se aislaran los factores de carácter político-electoral, estas variables no explican la cantidad de recursos asignados a nivel municipal. Así, las dos primeras hipótesis no se confirman, pues no son los municipios que más recursos reciben no son ni los más competitivos, ni los más participativos. Es decir, no se aprecia una distorsión de las inversiones en infraestructura social del gobierno estatal con fines electorales,

pues como se verá enseguida, tampoco son los municipios gobernados por el PRI, el partido del gobernador, los que mayores recursos recibieron en Hidalgo.

Gráfica 4.1



Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo y Gobierno del Estado de Hidalgo

Finalmente, queda por comentar la tercera hipótesis, según la cual la asignación de recursos tiende a favorecer a los municipios en los que el voto mayoritario beneficia al partido del gobernador. Al respecto, se encontró que la correlación entre los votos a favor del PRI y los recursos asignados a los municipios del estado de Hidalgo es menor respecto a la correlación existente entre los votos a favor del PRD y los recursos asignados a nivel municipal. Los coeficientes de correlación son 0.5017 y 0.7829, respectivamente.

Cuadro 4.3

Inversión en infraestructura social y elecciones para presidente municipal en el estado de Hidalgo 2005							
Partido	Municipios ganados	Votos a nivel estatal	% Población gobernada	% Participación	Inversión Total	% de inversión ejercida	Inversión per capita
PAN	18	163,760	13.87%	0.4608	114,702,514	5.43	1,927
PRI	38	314,104	54.95%	0.4213	691,160,510	32.71	3,839
PRD	24	222,046	29.48%	0.4633	1,296,791,697	61.37	11,548
PT y PVEM*	4	81,606	1.70%	0.3194	10,501,901	.5	1,796
Total	84	780,516	100%	-	2,113,156,622	100	-

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo y Gobierno del Estado de Hidalgo
 *PT y PVEM no son una coalición, se agruparon en una sola casilla porque su representación en los gobiernos municipales es muy pequeña.

Para estudiar con más detalle estas relaciones, en el cuadro 4.3 se resume la cantidad de recursos recibidos por los municipios gobernados por cada uno de los partidos que obtuvieron triunfos en las elecciones municipales celebradas en el año 2005 en Hidalgo. Como se puede apreciar, el PRD gobierna a casi el 30% de la población hidalguense en 24 municipios y recibió recursos equivalentes a poco más del 61% de la inversión ejercida durante 2005-2006 por parte del gobierno estatal, en tanto que los recursos por habitante son los más altos en la entidad, pues estos equivalen a 11,548 pesos. Vale la pena destacar, que los municipios gobernados por el PRD tienden a ser municipios marginados, pues de los 24 que tiene en su poder 14 presentan un grado de marginación alto.⁹

Por su parte, los recursos ejercidos por el gobierno estatal en los municipios encabezados por alcaldes priístas fueron menores, ya que este partido gobierna en 38 municipios con casi 55% de la población; la inversión ejercida en estos municipios fue equivalente a 32.71% y el monto de inversión per cápita fue de apenas 3,839 pesos. De este modo es posible desechar el argumento de que la inversión ejercida por el gobierno estatal tienda a favorecer a los municipios que son gobernados por su propio partido, el PRI.

Jalisco. En el cuadro 4.4, como en el caso de Hidalgo, se muestra el resultado de las correlaciones entre la inversión en infraestructura ejercida a nivel municipal y los distintos indicadores de participación y competitividad en las elecciones municipales celebradas en el estado de Jalisco durante el año 2006. Todas las correlaciones están muy cercanas a cero, de hecho, el coeficiente más alto es de apenas 0.1088, de modo que si se aislara la decisión de asignar recursos para obras de infraestructura social en función de los factores electorales, al igual que en Hidalgo, no se encontró una correlación lineal con estos indicadores político-electorales.

⁹ Estos municipios son: El Cardonal, Eloxochitlán, Huautla, Huehuetla, Huejutla de Reyes, Jacala de Ledezma, Jaltocan, Mineral del Chico, La Misión, Nicolás Flores, San Bartolo Tutotepec, Tecozautla, Tenango de Doria y Tlahuiltepa.

Cuadro 4.4

Jalisco: correlaciones electorales e inversión en los municipios				
	<i>MV</i>	<i>RV</i>	<i>PV</i>	<i>% Part</i>
Inversión per cápita	0.0980	0.0471	0.1088	-0.0129
Inversión Total	-0.0144	-0.0337	0.0023	-0.0478

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Jalisco y Gobierno del Estado de Jalisco

Al analizar la asignación de inversiones en infraestructura social se encontró una distribución muy interesante, ya que los 63 municipios gobernados por el PAN concentran la mayor proporción de recursos, sin embargo, es necesario considerar que este partido gobierna varios de los municipios con mayor población a nivel estatal, como Guadalajara y Zapopan, lo que nos ilustra el fuerte efecto de atracción de la capital del estado.

Cuadro 4.5

Inversión en infraestructura social y elecciones para presidente municipal en el estado de Jalisco 2006*							
Partido	Municipios ganados	Votos a nivel estatal	% Población gobernada	Promedio de participación	Inversión total	% de inversión ejercida	Inversión per cápita
PAN	63	1,228,740	79.89	0.4648	2,510,901,289	57.21	2,347
PRI	46	1,040,259	14.61	0.4174	1,551,298,669	35.34	9,345
PRD	10	287,874	3.61	0.3961	132,995,938	3.03	3,463
PVEM	5	94,592	1.80	0.3209	193,054,398	4.39	11,981
Total	124	2,651,465	99.91	-	4,388,250,294	99.98	-

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Jalisco y Gobierno del Estado de Jalisco

* Incluye al municipio de San Ignacio Cerro Gordo y excluye al municipio de Tuxcueca en el que el resultado arrojó un empate entre el PRI y el PAN por lo que se realizó una elección extraordinaria en 2007.

Después de celebrarse las elecciones municipales del año 2006 en el estado de Jalisco, el PAN logró superar al PRI, por primera vez en la historia a nivel estatal, en el control de una mayoría de los gobiernos municipales de la entidad al obtener 63 triunfos contra 46 del PRI.

Los 46 municipios dominados por el PRI ocupan el segundo lugar a nivel estatal por el monto de inversiones en infraestructura social recibidas, al beneficiarse con el 35.34% de los recursos ejercidos en el estado, aunque este partido sólo ejerce su autoridad sobre 14.61% de la población (cuadro 4.5). En contraste, es interesante destacar que el PAN gobierna a 79.89% de la población en 63 municipios, en los que se invirtió 57.21% de los recursos que el

gobierno estatal destinó a obras de infraestructura social en el año 2007. Además, la población que habita los municipios gobernados por el PRI fue la más beneficiada por las inversiones realizadas por el gobierno de Jalisco, pues el gasto por persona fue de 9,345 pesos, en tanto que la población de los municipios gobernados por el PAN recibió 2,347 pesos de inversión a nivel per cápita.

De este modo, se puede apreciar que no parece existir una manipulación en la asignación de recursos para el financiamiento de obras de infraestructura social en la política de desarrollo regional en Jalisco, pues aunque los municipios gobernados por el PAN recibieron la mayor cantidad de recursos, al tener que distribuirse entre más población, el monto per cápita resulta inferior en relación a los municipios gobernados por otros partidos.

4.3.- Complementariedad de fondos estatales y federales en la promoción del desarrollo regional

En esta sección se establece el argumento a partir del cual analizar la posible complementariedad de los recursos estatales para inversiones en infraestructura social y los fondos federales asignados a los municipios para el mismo propósito. Para ello se realizó una prueba de correlación entre los fondos asignados por el gobierno federal a los municipios de los estados de Hidalgo y Jalisco por medio del FAIS del Ramo 33 y la inversión estatal en infraestructura social, y posteriormente, se efectuó un ejercicio de regresión lineal simple entre las mismas variables.

Estas pruebas son preliminares, por lo que se presentan sólo como un adelanto del tipo de investigaciones que se planea seguir desarrollando para tener un análisis más completo que explique con mayor profundidad, cuáles son las razones por las que los gobiernos estatales no realizan inversiones más altas en los municipios con mayores rezagos sociales, tal y como afirman en sus planes de desarrollo. Así, se realizó este análisis para explorar si los gobiernos estatales actúan de manera estratégica al asignar sus inversiones en infraestructura social, al

observar, en primera instancia, la asignación de recursos federales a sus municipios para, después, distribuir sus propias inversiones.

La expectativa de este análisis es que las inversiones efectuadas por los gobiernos estatales no necesariamente atienden a los municipios más marginados o necesitados de inversiones específicas, sino a aquéllos que tienden a recibir menos recursos federales, pero que son relativamente marginados o donde las inversiones son más costo-efectivas porque, por ejemplo, la población se encuentra menos dispersa. En función de estas expectativas se espera que los coeficientes de las regresiones arrojen coeficientes altos y con una probabilidad elevada. A continuación se describen las variables del modelo.

El modelo de regresión aplicado es el siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i$$

Donde Y_i representa la variable dependiente, es decir, la inversión estatal en infraestructura social.

β_0 es el valor de la constante.

$\beta_1 X_i$ representa la variable independiente, esto es, los recursos federales del FAIS asignados a los municipios de los estados de Hidalgo y Jalisco.

Finalmente, ε_i representa el error estándar.

Los resultados se presentan a continuación.

Hidalgo. El coeficiente de la prueba de correlación de Pearson 0.661 para los recursos recibidos durante 2005 y 2006. Posteriormente, el valor del coeficiente del FAIS 2005 fue bajo y negativo: -0.7457 y una probabilidad muy baja, de apenas 1.46%. Para el FAIS 2006 el coeficiente fue de 1.3361 y la probabilidad de 2.81%. Esto implica que la asignación de

recursos estatales no se explica en función de los recursos obtenidos por medio de esta partida presupuestal para los municipios de la entidad.

Jalisco. La prueba de Pearson realizada para Jalisco proporciona un coeficiente de correlación alto y positivo: 0.6310, lo cual sugiere un comportamiento estratégico, por parte del gobierno jalisciense para la asignación de sus recursos en infraestructura social. Asimismo, el coeficiente en la regresión entre FAIS e inversión estatal en infraestructura social proporciona un coeficiente alto y positivo con una probabilidad de 100%. Por supuesto, es preciso matizar esta probabilidad, ya que se trata de dos variables que son explicadas por un conjunto más amplio de variables.

En suma, la asignación de recursos estatales para obras de infraestructura social puede ser explicada en función de los recursos distribuidos por el gobierno federal a los municipios de Jalisco, no a los de Hidalgo, pero en próximas investigaciones se pueden precisar modelos más adecuados que permitan corroborar esta tendencia.

4.4.- Conclusión

La asignación de inversiones en infraestructura social proveniente de los gobiernos de los estados de Hidalgo y Jalisco hacia sus municipios busca contribuir en la reducción de los desequilibrios en los niveles de desarrollo que prevalecen entre éstos, sin embargo, sus intentos no han logrado reducir las brechas que los caracterizan, pese a tener avances en varios de sus indicadores, como en la tasa de mortalidad infantil (como se vio en el capítulo 2).

Como se apreció en los mapas presentados, en el estado de Hidalgo sigue prevaleciendo una alta concentración de inversiones en infraestructura social en los municipios más poblados, los cuales poseen 32.11% de la población y recibieron 55.68% de la inversión estatal, mientras que en Jalisco los municipios más poblados concentran a 65.51% de la población estatal, pero recibieron solamente el 28.55% de la inversión total realizada por las autoridades estatales.

Asimismo, la asignación de recursos a los municipios de estas entidades en función del criterio de dispersión de población muestra que 46 de los 84 municipios hidalguenses presentan una alta dispersión y en ellos habita casi 30% de la población estatal, y los recursos que reciben alcanzan apenas poco más de 26% de la inversión total. Esto puede atribuirse, como se vio anteriormente, a que el gobierno de Hidalgo está apostando a consolidar sus polos de desarrollo más importantes y lograr un ordenamiento territorial más balanceado. En Jalisco la situación es muy interesante, ya que el contraste de concentración-dispersión de la población es más evidente que en Hidalgo, pues en Jalisco 60 municipios concentran apenas 8.23% de la población estatal y la inversión ejercida en éstos fue de poco más de 20% durante en año 2007.

De este modo, es muy claro que las estrategias de asignación de recursos en estas entidades siguen patrones diferenciados y las características geográficas y de distribución poblacional en el territorio influyen de manera importante en la manera en que los gobiernos estatales distribuyen sus recursos, pues al verse obligados a considerar varios aspectos pueden llegar a enfrentarse a un dilema, como señalara Graizbord (1996): invertir en los polos de desarrollo donde la inversión sea costos-efectiva tratando de conseguir un efecto de derrama, o directamente en los municipios con más rezagos, que regularmente son los rurales donde la población se encuentra muy dispersa. Con la proporción de inversiones que comentada en el párrafo anterior parece que Hidalgo apuesta por la primera opción, en tanto que Jalisco tiende a la segunda.

En relación con los factores electorales se observó que tienen poca influencia en la asignación de recursos para obras de infraestructura social tanto en Hidalgo como en Jalisco, ya que las pruebas de correlación son muy bajas tanto para los indicadores de competitividad como de participación electoral. Además, los municipios donde gobierna el mismo partido que controla el gobierno estatal no son los que recibieron los mayores recursos a nivel per cápita: en Jalisco, gobernado por el PAN, los municipios priístas recibieron mayores inversiones por habitante (tras las elecciones municipales de 2006), lo mismo que en Hidalgo, donde el PRI

ocupa la gubernatura estatal y los municipios gobernados por el PRD recibieron mayores inversiones en infraestructura social (posterior a las elecciones municipales de 2005).

Finalmente, es posible que la asignación de recursos para obras de infraestructura social en Jalisco, que no obedece a indicadores agregados de desarrollo o específicos de necesidad, pueda ser explicada en función de la aplicación de un criterio estratégico en el que el gobierno estatal decida complementar tales inversiones aplicándolas, no en los municipios más rezagados y con una alta dispersión poblacional, sino en municipios que reciban menos recursos federales en los que haya expectativas de que las inversiones sean costo-efectivas.

En Hidalgo, la correlación entre el FAIS y la inversión estatal en obras de infraestructura social, que es baja y negativa, no ayuda a explicar la asignación el criterio empleado por el gobierno del estado para distribuir sus recursos entre los municipios de la entidad, por lo que es necesario indagar con más profundidad sobre los criterios empleados por el gobierno estatal para la asignación de sus recursos.

CONCLUSIONES GENERALES

La trascendencia de las políticas de desarrollo regional en México parece incuestionable si se considera que la pobreza y la marginación siguen claros patrones territoriales. Las desigualdades sociales y económicas que prevalecen en el país y en el interior de las entidades federativas son, en buena medida, consecuencia de fallas de mercado y de gobierno que han impedido el progreso y el desarrollo de los individuos y de sus respectivas comunidades.

Esta investigación se propuso estudiar el papel de los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo regional a partir del estudio de los casos de Hidalgo y Jalisco y tres de estrategias empleadas por los gobiernos de estas entidades: la planeación regional, la coordinación intergubernamental y la inversión en obras de infraestructura social. Con estos elementos, y una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, nos acercamos a las preguntas por qué se han interesado los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo regional, qué estrategias han empleado para promoverlo y qué resultados han obtenido.

El contexto donde estas políticas se están llevando a cabo se caracteriza por sociedades con enormes desigualdades socioeconómicas con patrones territoriales definidos que limitan o condicionan las oportunidades de la población para aumentar su bienestar, por el proceso de transición hacia la democracia (en especial por cómo los incentivos electorales han transformado el comportamiento de los políticos subnacionales) y, además, por la intensificación de los procesos de descentralización administrativa, que han permitido a las entidades federativas fortalecer y consolidar sus capacidades para conducir los procesos de desarrollo dentro de su ámbito jurisdiccional.

Los estados seleccionados en esta investigación, Hidalgo y Jalisco, poseen características distintivas desde el diferente tamaño de su población y sus patrones de su distribución, el número de sus municipios, el tamaño y dinamismo de sus economías, entre otras. Sin embargo, estas entidades comparten el problema de poseer niveles de desarrollo muy heterogéneos entre sus municipios y sus regiones; en ambos casos, como la tesis revela con claridad, los gobiernos estatales han mostrado un creciente interés por reducir esas brechas

y aumentar el bienestar de la población en condiciones de mayor rezago social por medio de políticas de promoción del desarrollo regional.

Este apartado de conclusiones tiene el propósito de recapitular sobre el análisis y hallazgos de cada uno de los cuatro capítulos en los que se organiza la investigación. Posteriormente, se presentaron los hallazgos generales de la tesis y, finalmente, se comentan las propuestas de política pública que se derivan de nuestro análisis comparado.

Principales hallazgos por capítulo

Capítulo uno. En este capítulo se desarrolla el marco teórico de la investigación a partir de una amplia revisión de la literatura que permitió ubicar nuestro problema de investigación en una discusión teórica clásica dentro de la ciencia política: las relaciones entre democracia y desarrollo.

Este capítulo contribuye a reflexionar sobre las implicaciones que tiene la consideración de los aspectos institucionales en todo proceso de desarrollo, pues como apunta la literatura consultada, ni la abundancia de recursos naturales o el crecimiento económico por sí solos pueden asegurar el desarrollo de una sociedad. Por el contrario, es necesario que las instituciones políticas sean sólidas y estables para movilizar recursos humanos y materiales, pues el desarrollo en su sentido más amplio requiere tanto de crecimiento económico, como de avances en las dimensiones política y social. La revisión de la literatura mostró con claridad la importancia de instituciones políticas con estas características, pues el desarrollo consiste más en procesos que en resultados específicos. Por ejemplo, Apter (1974) señala que las sociedades en proceso de modernización sufren a menudo problemas muy similares a los de las sociedades desarrolladas pero no suelen contar con los medios de esta últimas para resolverlos; entre estos instituciones que contribuyan a lograr una distribución equitativa de las oportunidades de elección entre los individuos y los colectivos sobre el curso de sus procesos de desarrollo.

Sobresale que, conforme se consolidan los procesos democráticos, los políticos tienen mayores probabilidades de perder sus posiciones de poder si tienen un pobre desempeño en cuanto a la provisión de oportunidades para el desarrollo económico y social de sus electores. En este sentido, la literatura relativa a casos internacionales como Alemania, Brasil o el Reino Unido indica que, cuando se experimenta un aumento de la competitividad electoral, los gobiernos tienden a interesarse más por el desarrollo regional.

Definimos desarrollo regional como un proceso de cambio social localizado en el que se busca incrementar el bienestar de los individuos pertenecientes a una región y se fortalece su autonomía decisional para definir el curso de su desarrollo. A partir de esta definición, el territorio deja de concebirse como un simple espacio en el que concurren actividades e interacciones para, en cambio, percibirse como un sistema cognitivo y relacional capaz de generar procesos de aprendizaje endógeno.

Los principales problemas que afectan a los países en desarrollo, como México, son las disparidades en los niveles de desarrollo entre regiones, el excesivo tamaño de las grandes metrópolis nacionales y las desigualdades entre los ámbitos rural y urbano (Gore, 1984). Nuestra revisión de la literatura reveló que para tratar de corregir estos problemas, los gobiernos han intervenido mediante distintos tipos de políticas como: la ayuda directa a la población más pobre (la acción más directa posible pero que no atiende a las causas sino a los síntomas del problema); la ayuda a los sectores pobres, como el agrícola; la atracción y desconcentración de las actividades industriales; y por último, la estrategia de industrialización y creación de polos de desarrollo.

Finalmente, las regiones cobran mayor importancia en la actualidad debido a que las delimitaciones administrativas están siendo redefinidas con fines de planeación del desarrollo mediante la ordenación del territorio establecida desde procesos institucionales. La complejidad de los problemas que pretenden corregir los gobiernos demanda una coordinación intergubernamental capaz de organizar a entes autónomos, que ejercen su autoridad jurisdiccional sobre un territorio delimitado y que demandan mayor participación a partir de que asistimos a una dispersión formal de la autoridad política y administrativa.

Sin embargo, debido a que el Estado mantiene su posición como principal responsable de conducir los procesos de desarrollo es necesario comprender los enfoques que explican como puede organizarse la acción estatal un contexto como el que recién descrito. Las perspectivas de la gobernanza y de los gobiernos multinivel son de gran utilidad, cuando lo que se quiere es impulsar procesos de cambio social localizado, una mayor autonomía decisional, una mejora en el bienestar de los individuos y equilibrar los niveles de desarrollo entre regiones.

Las instituciones son claves para la promoción del desarrollo (en particular en un contexto de desigualdad con patrones territoriales definidos), la mayor competencia electoral fomenta el interés de los gobiernos subnacionales por la promoción del desarrollo regional y las estrategias que utilizan para promoverlo son, entre otras, la planeación y la inversión en infraestructura, por medio de mecanismos de coordinación intergubernamental y participación ciudadana muy activa.

Capítulo dos. En este capítulo se caracteriza a los estados de Hidalgo y Jalisco a partir de describir algunos de los indicadores que miden el desarrollo o el bienestar a nivel de las entidades federativas y los municipios. La caracterización se realizó no sólo como una mera descripción sino como un insumo para detectar algunos de los aspectos que demandan atención gubernamental. Se enfatiza también que en ambos estados han mejorado ciertos indicadores, como la disminución de la tasa de mortalidad infantil, sin embargo, las brechas entre los niveles de desarrollo de sus municipios y sus regiones siguen siendo muy amplias.

Aunque en ambas entidades se puede observar una diversificación de sus estructuras económicas un crecimiento de las actividades secundarias y terciarias así como una disminución de la participación de las actividades primarias, el crecimiento de las dos primeras no implica, necesariamente, un desarrollo industrial, pues como vimos, buena parte de la población ocupada se emplea en pequeñas empresas de hasta 10 trabajadores como máximo, mismas que no ofrecen remuneraciones muy altas.

Como se menciona en el capítulo uno, la desigualdad muestra claros patrones territoriales, aunque con diferencias claras. En Hidalgo los municipios con los niveles de desarrollo más alto son los más cercanos a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, mientras que en Jalisco son los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En ambos casos, los municipios más rezagados se ubican en las zonas más remotas y de más difícil acceso: en Hidalgo destaca la región Otomí-Tepehua, o región administrativa Tenango de Doria, y en Jalisco sobresale la región Norte, la más apartada del resto estado que se ubica en una región muy árida y accidentada geográficamente.

Asimismo, en el capítulo dos también se presenta una descripción del panorama político electoral de los estados de Hidalgo y Jalisco. La importancia de este apartado consiste en que el aumento de la competitividad electoral tiende a acompañarse de un mayor interés por promover el desarrollo regional. Jalisco, con su alternancia en el gobierno del estado en 1995 ha avanzado a un ritmo mayor que el experimentado en Hidalgo.

La competencia electoral es muy distinta en el tiempo, pues Jalisco experimento su primer alternancia en el gobierno estatal en 1995, situación desconocida aún en el caso de Hidalgo; mientras que en las elecciones municipales el PAN ha visto crecer de manera paulatina su participación en gobiernos municipales en Jalisco de manera que en 2006 logró desplazar al PRI del primer lugar en número de municipios gobernados y se ha consolidado un sistema bipartidista en el que éstos dos partidos representan las principales opciones para el electorado jalisciense. Por su parte, el PRI sigue manteniendo el control mayoritario de gobiernos municipales en el estado de Hidalgo, sin embargo, el partido ha experimentado un declive importante en donde el PAN y el PRD le disputan la supremacía al PRI.

La alternancia política de Jalisco se acompañó, un par de años más tarde, de un fuerte impulso hacia un proceso de regionalización estatal en el que se involucró a un importante número de actores gubernamentales y sociales. Los proyectos de regionalización en Hidalgo, al igual que los dos intentos previos realizados en Jalisco, se caracterizaron por ser básicamente una visión gubernamental que no lograron desencadenar procesos endógenos y altamente participativos.

A partir de la revisión del marco normativo que rige la planeación del desarrollo en los estados de Hidalgo y Jalisco se destacan los principales objetivos de sus políticas de promoción del desarrollo regional y en ambos casos sobresale el interés por reducir las desigualdades socioeconómicas que prevalecen en su interior para lo cual consideran los patrones de distribución de población en su territorio y los problemas que ello implica para la provisión de servicios públicos y para el ordenamiento territorial. Para ello, los gobiernos estatales han propuesto invertir recursos en las regiones con mayores rezagos sin descuidar a las que ya poseen condiciones favorables para el desarrollo.

En contraste con Hidalgo, la trayectoria de Jalisco en la promoción del desarrollo regional ha evolucionado en, por lo menos, 3 aspectos. El primero se refiere a la apertura a la participación social en la definición de la regionalización hoy vigente. Segundo, la coordinación intergubernamental se ha fortalecido mediante instrumentos como el Fondereg, en el que las autoridades estatales y municipales deciden en conjunto el destino de los recursos públicos destinados a obras con impacto regional. Tercero, para consolidar su política de promoción del desarrollo regional, Jalisco ha avanzado en la elaboración de planes de desarrollo regional y sistemas de información regional, ambos insumos de gran importancia no sólo para la planeación, sino para la implementación de políticas públicas con enfoque regional. Hidalgo tiene pendientes consolidar estos aspectos en su política de desarrollo regional, pero poco a poco empieza a dar pasos en esa dirección.

Capítulo 3. En el capítulo 3 se analizaron las asignaciones de recursos estatales para obras de infraestructura social en Hidalgo y Jalisco. Nuestro análisis se realizó bajo la premisa de que para reducir las brechas entre los niveles de desarrollo de sus municipios y sus regiones, los gobiernos estatales tenderían a asignar mayores recursos a las regiones con mayores rezagos sociales.

Si bien es cierto que el debate sobre los efectos de la infraestructura y desarrollo es circular, y que los especialistas aun discuten si la primera desencadena el desarrollo o, si por el contrario, las regiones más desarrolladas tienen mayores probabilidades de contar con una

mejor infraestructura, en esta investigación concentra en discutir los criterios para su asignación y no sus efectos.

No obstante, en el caso de México, diversos autores han señalado el país siguió un patrón de desarrollo desigual que se acentuó debido a la concentración de inversiones en infraestructura del gobierno federal a lo largo del siglo XX, la cual tuvo efectos negativos en el desarrollo regional y además incremento la desigualdad.

El capítulo muestra que, en la actualidad, los gobiernos estatales han empezado a asumir un papel central en la promoción del desarrollo regional, sin embargo, su capacidad financiera sigue siendo limitada, pese a haber mejorado en los últimos años gracias a los procesos de descentralización fiscal que les han otorgado mayores recursos. Ante esta situación, los gobiernos estatales se enfrentan al predicamento de concentrar sus inversiones en aquellas zonas con mayor potencial de crecimiento, contribuyendo a reforzar los desequilibrios regionales, a distribuir de manera uniforme los recursos entre las diferentes regiones o a dirigir las inversiones a las zonas con mayores necesidades.

En sus planes estatales de desarrollo, los gobiernos de los estados de Hidalgo y Jalisco han enfatizado que sus políticas de promoción del desarrollo regional se proponen reducir los contrastes entre los niveles de desarrollo de sus municipios y sus regiones. Este propósito marca la pauta para estudiar el tipo de acciones que los gobiernos realizan para contribuir con tales propósitos. En estos documentos, los gobiernos han apuntado un criterio que emplean para asignar inversiones estatales para obras de infraestructura social (agua potable, alcantarillado, y caminos y carreteras) un conjunto de indicadores de desarrollo, como el Índice de Desarrollo Humano o el Índice de Marginación, o de necesidad, como los indicadores de servicios básicos como agua potable y alcantarillado.

Con base en estos antecedentes, se realizó un análisis estadístico-descriptivo para conocer cómo se distribuyeron las inversiones en infraestructura social en Hidalgo durante los años 2005-2006 y en Jalisco durante el año 2007 a nivel municipal y regional. En particular si, en efecto, los gobiernos estatales consideran indicadores agregados de desarrollo o específicos

de necesidad y si el objetivo central de su política de desarrollo regional es, en la práctica, reducir las desigualdades socioeconómicas, se esperarían mayores inversiones hacia los municipios y las regiones con mayores rezagos.

En ambos estados, los análisis mostraron correlaciones bajas y positivas en los montos de inversión total ejercida por municipio y el IDH municipal. Los municipios más grandes y desarrollados tienden a recibir las inversiones más elevadas, lo cual parece razonable si se considera el número de habitantes que poseen. En relación con la inversión per cápita, contrario a lo que se esperaba, se obtuvo una correlación baja y negativa. Ambos estados están llevando una cantidad importante de recursos a las zonas más rezagadas pero estas acciones no son sistemáticas, ya que en ambos estados existen municipios con altos grados de rezagos en los que la inversión estatal en obras de infraestructura social es muy baja.

Con la información analizada en este capítulo se observa que los habitantes de los municipios más grandes y desarrollados recibieron inversiones muy bajas en relación a lo invertido en los municipios menos desarrollados. Los habitantes de los municipios más pobres, en su conjunto, recibieron las inversiones más bajas y los casos de Talpa de Allende y Huejuquilla el Alto en Jalisco, o Tenango de Doria, Nicolás Flores o Tlahuiltepa en Hidalgo son casos excepcionales en donde las inversiones fueron relativamente más altas.

Para el análisis por regiones se agregó la información de inversiones en infraestructura social y se promediaron los valores del IDH municipal para ordenar a las regiones de acuerdo a su nivel promedio de desarrollo humano. En este análisis se observa que el gasto en infraestructura social se concentró en las regiones más desarrolladas, aunque algunas de las regiones con menor desarrollo humano también resultaron favorecidas, como el caso de la región de Tenango de Doria en Hidalgo y, en menor medida, la región Norte en Jalisco.

Capítulo 4. En el capítulo tres se presentaron hallazgos, a partir de evidencia empírica, respecto a la manera en que los gobiernos estatales asignan sus inversiones en infraestructura social con el objeto de contribuir para reducir las desigualdades sociales y económicas entre

sus municipios y sus regiones. Se observa que éstos no se están empleando los indicadores agregados de desarrollo ni específicos de necesidad en la asignación de sus inversiones.

En dicho capítulo se adelantaron dos argumentos que ayudan a explicar por qué los gobiernos estatales no están considerando indicadores agregados de desarrollo ni específicos de necesidad en la asignación de sus inversiones den infraestructura social. El primer argumento se relaciona con factores geográficos y demográficos. Se señala que los gobiernos estatales consideran un criterio de costo-efectividad, de manera que no realizan las inversiones más elevadas en *municipios trampas de pobreza*, pues en estos casos el rendimiento de sus inversiones será bajo. Estos municipios son aquellos que se encuentran en las regiones más remotas, con una geografía muy accidentada y en los que su población se encuentra altamente dispersa.

En el caso de Hidalgo, el índice de dispersión de población, que mide el porcentaje población de personas que habitan en localidades de menos de 5 mil habitantes en el año 2005 fue de 57.28% y este fenómeno de dispersión poblacional está fuertemente acentuado en 46 de los 84 municipios del estado. En este sentido, la estrategia del gobierno del estado parece ser invertir en municipios que cumplan el papel de polos de desarrollo, de manera que con las inversiones en estos municipios se impulse un mayor ordenamiento territorial a fin de atraer población e integrarlos a una dinámica que permita potenciar el crecimiento económico y generar efectos de derrama en otras regiones.

En el caso de Jalisco, la existencia de la Zona metropolitana de Guadalajara, que concentra más de 55% de la población, contrasta con el hecho de que en 60 de sus 124 municipios se presenta una elevada dispersión poblacional, ya que el mismo indicador de dispersión poblacional, elaborado por Conapo arrojó un índice de 17.40% de la población del estado habitando en comunidades de menos de 5 mil habitantes. Al estudiar el comportamiento de las inversiones estatales en obras de infraestructura social se aprecia una tendencia a invertir en municipios de desarrollo medio alto (o de mediana y baja marginación) a fin de reducir las desigualdades territoriales e impulsar a la población a centros urbanos diferentes a la ZMG.

Respecto a la influencia de factores político-electorales se realizó un análisis con base en tres expectativas, que si bien son contradictorias, se pueden presentar en distintas coyunturas. En la primera se esperaba que los municipios más competitivos recibieran las inversiones más elevadas a fin de beneficiar al partido del cual procede el gobernador del estado. En la segunda se esperaba que los municipios más participativos fueran los más beneficiados. En la tercera se esperaba una mayor concentración de recursos en los municipios leales al gobernador a fin de que éste mantuviera su base electoral.

Nuestro análisis revela que, en nuestros casos de estudio, los factores electorales no son determinantes en la asignación de recursos para obras de infraestructura social. En las correlaciones de Pearson que se calcularon se observan coeficientes muy bajos tanto para los indicadores de competitividad como los de participación electoral.

Se observa que los municipios donde gobierna el mismo partido que a nivel estatal no recibieron las inversiones más elevadas per cápita. En Jalisco, por ejemplo, los municipios gobernados por el PRI, no los del PAN, recibieron los montos más elevados de recursos, tras las elecciones municipales de 2006. Algo similar ocurrió en Hidalgo, en donde el PRI ocupa la gubernatura estatal y los municipios gobernados por el PRD recibieron los mayores montos de inversiones en infraestructura social, después de las elecciones municipales de 2005. Aquí convendría profundizar en futuras investigaciones si los gobiernos estatales están apostando a invertir en los municipios que han perdido posiciones a fin de recuperar espacios caracterizados por la literatura especializada como distritos o municipios *swing* (Díaz Cayeros *et al.*: 2008)

De este modo, no se niega que los factores político-electorales tengan influencia en la asignación de inversiones estatales en infraestructura social, pero éstos parecen no ser determinantes en esta decisión.

Hallazgos generales de la tesis

Como pudimos constatar en esta investigación, es claro que conforme aumentó la competitividad electoral en el ámbito subnacional los gobiernos estatales han ido mostrando un mayor interés en la promoción del desarrollo regional. Jalisco, que experimentó su primera, y única, experiencia de alternancia de partidos en el gobierno del estado mostró un interés casi inmediato en establecer una política de promoción del desarrollo regional diseñada, conducida y gestionada desde el ámbito estatal pero otorgando gradualmente espacios de decisión a los gobiernos municipales y a los ciudadanos. Por supuesto que el proceso ha tenido altas y bajas, como cuando el fondo para el financiamiento de obras regionales, el Fondereg, no fue contemplado en el presupuesto de egresos del año 2001, no obstante, desde su surgimiento dicho fondo ha visto incrementar sus recursos años con año.

Hidalgo inició su política de promoción del desarrollo regional mediante un escueto acuerdo administrativo que señalaba la obligatoriedad de todas las instancias de la administración pública para diseñar y programar sus acciones en función de criterios territoriales, sin embargo, este esquema no involucró a las autoridades ni a la ciudadanía en su establecimiento, y con el paso del tiempo la planeación y la implementación de las acciones de la administración pública estatal no lograron apegarse al esquema de regionalización. Con el tiempo la planeación del desarrollo regional ha adquirido mayor importancia en las últimas dos administraciones estatales, pero aun falta consolidar una coordinación intergubernamental más participativa y propositiva de parte de las autoridades municipales y nuevos esquemas de financiamiento del desarrollo regional.

Así, la promoción del desarrollo regional posee gran importancia en la agenda de políticas públicas en México, no sólo por la retórica gubernamental, sino porque su gestión conlleva una serie de cambios en la estructura de la administración pública a nivel subnacional, tanto estatal como municipal.

Entre estos cambios destaca el surgimiento de gobiernos *multinivel*, una vinculación y coordinación intergubernamental más estrecha que movilice recursos humanos, financieros y

materiales en torno a objetivos comunes, que conlleve al fortalecimiento de la democracia no solo en el plano electoral, sino en la apertura de espacios de decisión para sectores de la población sin capacidad de incidir en el curso de su desarrollo y desencadene procesos de aprendizaje endógeno que fortalezcan la capacidad de los actores locales para definir y participar en el curso de desarrollo elegido por ellos.

Por supuesto, están son solo expectativas de cambio, y en la realidad aun es necesario que los gobierno estatales modifiquen sus estructuras administrativas y las dinamicen al ritmo de los cambios sociales, tecnológicos, económicos, ambientales y políticos que la globalización impone. En este sentido, los gobiernos estatales tienen enormes retos por delante, desde la adaptación de su marco institucional hasta el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento al desarrollo a fin de contribuir en la corrección de los desequilibrios en los niveles de desarrollo que prevalecen en su territorio.

Recomendaciones de política pública

Los gobiernos estatales empezaron a construir sus sistema de planeación del desarrollo en la década de los ochenta en el marco del establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983). En un inicio, los sistemas estatales de planeación del desarrollo se percibían más como un requerimiento jurídico que como una actividad encaminada a movilizar a la sociedad en torno a un proyecto de desarrollo *desde abajo*. Sin embargo, con el paso del tiempo, los gobiernos de los estados han hecho intentos por fortalecer su papel en la conducción del desarrollo estatal.

A pesar de que Jalisco publico su primera Ley de Planeación hasta el año 2000 ha mostrado avances importantes en materia de planeación del desarrollo estatal y regional. Hidalgo hizo lo propio en 1987, sin embargo requiere fortalecer sus procesos de planeación, sobre todo a nivel regional.

Las recomendaciones de política pública que se proponen para el fortalecimiento de la gestión del desarrollo regional para otros estados que pretendan impulsar una política de promoción del desarrollo regional son cuatro:

Regionalización. El primer aspecto que se debe considerar para instrumentar una política de promoción del desarrollo regional efectiva es definir regiones que permitan compactar y organizar la acción de la administración pública estatal, en coordinación con otros órdenes de gobierno para hacer más eficiente la acción gubernamental y definir el radio de acción de cada uno de ellos, además de que estimulen la participación de los actores sociales y privados y la movilización de recursos, aprovechando las ventajas que ofrece un territorio.

Sistemas de información regional. Quizás un sistema de información regional constituye uno de los insumos más importantes para establecer una regionalización, ya que una regionalización sin información no tiene sentido. Sin embargo, una vez establecida ésta, los sistemas de información tienen que generar y actualizar información de demográfica, social, económica e institucional que propicien una toma de decisiones informada y sustentada en las condiciones más objetivas que sea posible. Además, la información es una herramienta para que una vez establecida una regionalización se evalúe el desempeño gubernamental y el impacto de sus políticas públicas. Finalmente, la información contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Planes de desarrollo regional. Los planes de desarrollo regional son un instrumento de gran importancia porque en ellos se identifican los problemas de la región, se determinan los recursos disponibles para resolverlos, se señalan las metas a mediano y largo plazo y se determinan las estrategias para lograrlas. Además, si su elaboración involucra a los actores interesados (afectados/beneficiados) de las acciones a desarrollar se fortalecerá el sentido de pertenencia regional y se movilizarán recursos alrededor del proyecto de desarrollo.

Fondos de financiamiento regional. Finalmente, un plan de desarrollo regional sin recursos para su ejecución carece de sentido. Cada orden de gobierno tiene autonomía presupuestal para distribuir sus recursos en función de sus prioridades y sus proyectos para el desarrollo.

Sin embargo, como se mencionó, sino hay una movilización de recursos en torno a un proyecto común, un proyecto de promoción del desarrollo regional no será sino un decálogo de buenos propósitos y no una política pública sistemática y estructurada en torno a los objetivos surgidos de un ejercicio de planeación.

Por último, no hay que dejar de destacar la importancia de una política de planeación del desarrollo regional conducida por los gobiernos estatales debido a que la complejidad de los problemas que obstaculizan el desarrollo son demasiado grandes para que los ataquen las autoridades municipales y los gobiernos estatales deben coadyuvar a incrementar su autonomía decisional y sus capacidades de intervención para la mejora del bienestar de los ciudadanos.

ANEXOS

Anexo 1

Hidalgo: inversión en infraestructura e indicadores de desarrollo							
Municipio	Inversión total Ejercida	Población 2005	Inversión per cápita	IDH 2000	Grado de DH	Índice de Marginación 2005	Grado de Marginación
Acatlán	271,360	17,914	15.15	0.733	Medio alto	0.16437	Alto
Acaxochitlán	13,738,781	34,892	393.75	0.640	Medio bajo	0.83412	Alto
Actopan	53,066,060	48,518	1093.74	0.776	Medio alto	-0.9615	Bajo
Agua Blanca de Iturbide	49,141,712	8,443	5820.41	0.665	Medio alto	0.5724	Alto
Ajacuba	0	16,111	0.00	0.734	Medio alto	-0.6874	Bajo
Alfajayucan	0	16,859	0.00	0.692	Medio alto	0.1120	Alto
Almoleya	0	10,638	0.00	0.709	Medio alto	-0.2091	Medio
Apan	33,309,048	39,247	848.70	0.764	Medio alto	-0.97765	Bajo
Arenal, El	8,024,470	15,037	533.65	0.742	Medio alto	-0.28868	Medio
Atitalaquia	0	24,749	0.00	0.802	Alto	-1.28821	Muy bajo
Atlapexco	7,302,660	18,769	389.08	0.617	Medio bajo	0.72	Alto
Atotonilco El Grande	35,966,624	23,823	1509.74	0.713	Medio alto	-0.15751	Medio
Atotonilco de Tula	0	26,500	0.00	0.795	Medio alto	-1.06206	Bajo
Calnali	0	15,815	0.00	0.651	Medio alto	0.52232	Alto
Cardonal	31,149,649	15,876	1962.06	0.712	Medio alto	0.00756	Alto
Cuautepec de Hinojosa	0	45,527	0.00	0.718	Medio alto	-0.29432	Medio
Chapantongo	0	11,389	0.00	0.694	Medio alto	0.04691	Alto
Chapulhuacán	0	20,577	0.00	0.649	Medio bajo	0.63511	Alto
Chilcuautla	0	15,284	0.00	0.708	Medio alto	-0.29721	Medio
Eloxochitlán	0	2,417	0.00	0.657	Medio alto	0.01837	Alto
Emiliano Zapata	0	12,309	0.00	0.768	Medio alto	-1.19295	Bajo
Epazoyucan	0	11,522	0.00	0.755	Medio alto	-0.53646	Medio
Francisco I. Madero	6,347,915	29,466	215.43	0.787	Medio alto	-0.8832	Bajo
Huasca de Ocampo	0	15,201	0.00	0.693	Medio alto	-0.01611	Alto
Huautla	21,203,293	22,521	941.49	0.641	Medio bajo	0.66668	Alto
Huazalingo	0	11,863	0.00	0.597	Medio bajo	0.84542	Alto
Huehuetla	55,857,071	22,927	2436.30	0.611	Medio bajo	1.67769	Muy alto
Huejutla de Reyes	111,280,792	115,786	961.09	0.691	Medio alto	0.25793	Alto
Huichapan	21,630,213	39,734	544.38	0.748	Medio alto	-0.56554	Medio
Ixmiquilpan	125,199,134	73,903	1694.10	0.751	Medio alto	-0.7348	Bajo
Jacala de Ledezma	0	12,057	0.00	0.688	Medio alto	0.14106	Alto
Jaltocán	2,647,938	10,265	257.96	0.630	Medio bajo	0.37695	Alto
Juárez Hidalgo	0	2,820	0.00	0.665	Medio alto	-0.01441	Alto
Lolotla	1,912,090	9,541	200.41	0.668	Medio alto	0.52527	Alto
Metepec	38,983,052	9,278	4201.67	0.710	Medio alto	-0.25198	Medio
San Agustín Metzquititlán	0	8,558	0.00	0.719	Medio alto	-0.10827	Medio
Metztitlán	71,743,830	20,123	3565.27	0.686	Medio alto	0.37466	Alto
Mineral del Chico	1,756,000	6,714	261.54	0.696	Medio alto	0.33786	Alto
Mineral del Monte	0	11,944	0.00	0.806	Alto	-1.10308	Bajo
Misión, La	1,603,588	10,096	158.83	0.602	Medio bajo	0.99909	Alto
Mixquiahuala de Juárez	150,000	37,747	3.97	0.769	Medio alto	-1.02649	Bajo

Molango de Escamilla	7,583,248	10,385	730.21	0.746	Medio alto	0.15155	Alto
Nicolás Flores	25,193,384	6,202	4062.14	0.646	Medio bajo	0.53473	Alto
Nopala de Villagrán	5,843,184	15,099	386.99	0.720	Medio alto	-0.02308	Alto
Omitlán de Juárez	0	7,529	0.00	0.717	Medio alto	-0.18634	Medio
San Felipe Orizatlán	40,304,446	38,472	1047.63	0.621	Medio bajo	0.58788	Alto
Pacula	0	4,522	0.00	0.625	Medio bajo	1.06177	Alto
Pachuca de Soto	245,929,961	275,578	892.42	0.842	Alto	-1.79005	Muy bajo
Pisaflores	0	17,214	0.00	0.596	Medio bajo	0.94186	Alto
Progreso de Obregón	22,290,344	19,672	1133.10	0.790	Medio alto	-1.24023	Muy bajo
Mineral de la Reforma	29,772,630	68,704	433.35	0.836	Alto	-1.71098	Muy bajo
San Agustín Tlaxiaca	2,962,353	27,118	109.24	0.746	Medio alto	-0.55497	Medio
San Bartolo Tutotepec	10,135,579	17,837	568.23	0.589	Medio bajo	1.84992	Muy alto
San Salvador	1,000,000	28,637	34.92	0.755	Medio alto	-0.57408	Medio
Santiago de Anaya	13,697,395	14,066	973.79	0.724	Medio alto	-0.25031	Medio
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	3,147,662	29,246	107.63	0.782	Medio alto	-0.9376	Bajo
Singuilucan	11,449,121	13,143	871.12	0.706	Medio alto	-0.10416	Medio
Tasquillo	3,444,377	15,429	223.24	0.711	Medio alto	-0.24134	Medio
Tecoautla	0	31,609	0.00	0.678	Medio alto	0.07005	Alto
Tenango de Doria	85,651,349	15,793	5423.37	0.644	Medio bajo	0.70902	Alto
Tepeapulco	20,449,009	49,850	410.21	0.802	Alto	-1.52171	Muy bajo
Tepehuacán de Guerrero	7,218,224	27,240	264.99	0.614	Medio bajo	1.48039	Muy alto
Tepeji del Río de Ocampo	19,264,633	69,755	276.18	0.793	Medio alto	-1.07398	Bajo
Tepetitlán	0	8,893	0.00	0.741	Medio alto	-0.54968	Medio
Tetepango	0	9,697	0.00	0.763	Medio alto	-1.10981	Bajo
Villa de Tezontepec	529,098	10,723	49.34	0.762	Medio alto	-0.8768	Bajo
Tezontepec de Aldama	4,204,119	41,909	100.32	0.741	Medio alto	-0.53564	Medio
Tiangustengo	24,592,610	13,478	1824.65	0.625	Medio bajo	1.17661	Muy alto
Tizayuca	0	56,573	0.00	0.806	Alto	-1.35127	Muy bajo
Tlahuelilpan	0	15,412	0.00	0.765	Medio alto	-0.90655	Bajo
Tlahuiltepa	29,714,841	9,264	3207.56	0.617	Medio bajo	0.89131	Alto
Tlanalapa	0	8,662	0.00	0.796	Medio alto	-1.46248	Muy bajo
Tlanchinol	0	33,694	0.00	0.636	Medio bajo	0.78502	Alto
Tlaxcoapan	0	24,734	0.00	0.761	Medio alto	-1.06826	Bajo
Tolcayuca	8,593,559	11,746	731.62	0.769	Medio alto	-0.9366	Bajo
Tula de Allende	12,198,186	93,296	130.75	0.800	Medio alto	-1.3796	Muy bajo
Tulancingo de Bravo	758,112,327	129,935	5834.55	0.786	Medio alto	-1.21726	Bajo
Xochiatipan	25,681,366	18,157	1414.41	0.594	Medio bajo	1.47505	Muy alto
Xochicoatlán	1,908,343	6,954	274.42	0.673	Medio alto	0.20435	Alto
Yahualica	0	22,238	0.00	0.552	Medio bajo	1.32319	Muy alto
Zacualtipán de Angeles	0	25,987	0.00	0.749	Medio alto	-0.64441	Medio
Zapotlán de Juárez	0	16,493	0.00	0.770	Medio alto	-1.11197	Bajo
Zempoala	0	27,333	0.00	0.754	Medio alto	-0.77472	Bajo
Zimapán	0	34,476	0.00	0.727	Medio alto	-0.2925	Medio
Total Estatal	2,113,156,622	2,345,514					

Fuentes: Gobierno del Estado de Hidalgo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Consejo Nacional de Población

Anexo 2

Jalisco: inversión en infraestructura e indicadores de desarrollo							
Municipio	Inversión total Ejercida (2007)	Población 2005	Inversión Per cápita	IDH 2000	Grado de DH	Índice de Marginación 2005	Grado de Marginación
Acatic	2,180,613	18,551	117.55	0.752	Medio alto	-0.7362	Bajo
Acatlán de Juárez	3,688,616	22,540	163.65	0.790	Medio alto	-1.4561	Muy bajo
Ahualulco de Mercado	45,194,490	21,465	2105.50	0.813	Alto	-1.3068	Muy bajo
Amacueca	2,614,866	5,065	516.26	0.723	Medio alto	-0.5967	Medio
Amatitán	81,360,861	13,435	6055.89	0.760	Medio alto	-1.0992	Bajo
Ameca	98,920,346	54,161	1826.41	0.767	Medio alto	-1.2681	Muy bajo
San Juanito de Escobedo	2,427,730	8,379	289.74	0.753	Medio alto	-0.8005	Bajo
Arandas	45,792,304	80,193	571.03	0.756	Medio alto	-0.9568	Bajo
Arenal, El	4,742,095	15,064	314.80	0.788	Medio alto	-1.2629	Muy bajo
Atemajac de Brizuela	6,303,005	6,236	1010.74	0.692	Medio alto	-0.2459	Medio
Atengo	1,894,140	4,918	385.14	0.685	Medio alto	-0.2929	Medio
Atenguillo	3,694,972	4,107	899.68	0.742	Medio alto	-0.7706	Bajo
Atotonilco El Alto	20,268,850	52,204	388.26	0.754	Medio alto	-0.9621	Bajo
Atoyac	4,695,394	7,870	596.62	0.711	Medio alto	-0.2831	Medio
Autlán de Navarro	181,769,255	53,269	3412.29	0.796	Medio alto	-1.4046	Muy bajo
Ayotlán	8,604,354	35,150	244.79	0.714	Medio alto	-0.5996	Medio
Ayutla	4,135,739	12,221	338.41	0.736	Medio alto	-0.8404	Bajo
Barca, La	518,572,843	59,990	8644.32	0.756	Medio alto	-1.0459	Bajo
Bolaños	5,838,281	5,019	1163.24	0.653	Medio alto	1.3740	Muy alto
Cabo Corrientes	10,514,471	9,034	1163.88	0.725	Medio alto	0.1582	Alto
Casimiro Castillo	4,610,653	18,913	243.78	0.811	Alto	-1.0334	Bajo
Cihuatlán	31,442,702	30,241	1039.74	0.773	Medio alto	-1.1204	Bajo
Zapotlán El Grande (Cd. Guzman)	9,806,655	96,050	102.10	0.812	Alto	-1.5969	Muy bajo
Cocula	4,722,581	25,119	188.01	0.749	Medio alto	-1.0626	Bajo
Colotlán	9,469,704	16,404	577.28	0.767	Medio alto	-1.1750	Bajo
Concepción de Buenos Aires	13,197,414	5,221	2527.76	0.766	Medio alto	-0.6729	Bajo
Cuautitlán de García Barragán	13,604,964	16,408	829.17	0.656	Medio alto	0.7973	Alto
Cuautla	1,328,492	2,024	656.37	0.718	Medio alto	-0.4886	Medio
Cuquío	10,719,368	16,236	660.22	0.689	Medio alto	0.0430	Alto
Chapala	62,721,524	43,345	1447.03	0.801	Alto	-1.4426	Muy bajo
Chimaltitán	9,332,473	3,382	2759.45	0.648	Medio bajo	0.9861	Alto
Chiquilistlán	1,812,389	5,098	355.51	0.693	Medio alto	-0.2729	Medio
Degollado	3,786,121	19,173	197.47	0.731	Medio alto	-0.7500	Bajo
Ejutla	2,382,348	1,888	1261.84	0.738	Medio alto	-0.6368	Medio
Encarnación de Díaz	9,132,080	47,397	192.67	0.738	Medio alto	-0.7502	Bajo
Etzatlán	1,436,569	17,564	81.79	0.770	Medio alto	-1.2785	Muy bajo
Grullo, El	4,566,542	21,825	209.23	0.771	Medio alto	-1.2251	Muy bajo
Guachinango	3,848,480	4,138	930.03	0.686	Medio alto	-0.1898	Medio
Guadalajara	562,722,377	1,600,940	351.49	0.834	Alto	-1.9766	Muy bajo
Hostotipaquillo	17,414,823	8,228	2116.53	0.698	Medio alto	-0.1531	Medio
Huejúcar	9,780,236	5,236	1867.88	0.722	Medio alto	-0.6815	Bajo
Huejuquilla El Alto	184,230,995	7,926	23243.88	0.698	Medio alto	-0.1111	Medio
Huerta, La	7,889,269	20,161	391.31	0.761	Medio alto	-0.7576	Bajo

Ixtlahuacán de los Membrillos	4,402,959	23,420	188.00	0.788	Medio alto	-1.2198	Bajo
Ixtlahuacán del Río	30,260,040	18,157	1666.58	0.723	Medio alto	-0.3717	Medio
Jalostotitlán	9,266,266	28,462	325.57	0.755	Medio alto	-1.0345	Bajo
Jamay	16,427,040	21,223	774.02	0.764	Medio alto	-1.1204	Bajo
Jesús María	13,876,404	17,884	775.91	0.703	Medio alto	-0.4915	Medio
Jilotlán de los Dolores	21,045,155	8,579	2453.10	0.655	Medio alto	0.3934	Alto
Jocotepec	6,592,846	37,972	173.62	0.761	Medio alto	-0.9961	Bajo
Juanacatlán	7,262,429	11,902	610.19	0.789	Medio alto	-1.3919	Muy bajo
Juchitlán	5,391,411	5,282	1020.71	0.740	Medio alto	-0.6143	Medio
Lagos de Moreno	19,011,248	140,001	135.79	0.764	Medio alto	-0.9667	Bajo
Limón, El	1,148,844	5,410	212.36	0.758	Medio alto	-0.8388	Bajo
Magdalena	7,246,494	18,924	382.93	0.761	Medio alto	-1.1411	Bajo
Santa María del Oro	20,186,858	2,653	7609.07	0.629	Medio bajo	0.8556	Alto
Manzanilla de la Paz, La	7,933,928	3,623	2189.88	0.744	Medio alto	-0.8269	Bajo
Mascota	84,854,440	13,136	6459.69	0.765	Medio alto	-1.0280	Bajo
Mazamitla	5,322,113	11,671	456.01	0.752	Medio alto	-1.0175	Bajo
Mexxicacán	1,593,198	6,084	261.87	0.703	Medio alto	-0.5462	Medio
Mezquitic	27,029,012	15,674	1724.45	0.576	Medio bajo	2.6053	Muy alto
Mixtlán	2,070,391	3,279	631.41	0.714	Medio alto	-0.4269	Medio
Ocotlán	80,165,178	89,340	897.30	0.805	Alto	-1.4397	Muy bajo
Ojuelos de Jalisco	9,115,233	28,081	324.60	0.704	Medio alto	-0.3298	Medio
Pihuamo	9,525,745	11,681	815.49	0.724	Medio alto	-0.5267	Medio
Poncitlán	29,319,550	43,817	669.14	0.772	Medio alto	-0.7654	Bajo
Puerto Vallarta	44,060,856	220,368	199.94	0.824	Alto	-1.7249	Muy bajo
Villa Purificación	17,987,387	10,975	1638.94	0.699	Medio alto	0.0084	Alto
Quitupan	8,960,441	8,491	1055.29	0.657	Medio alto	0.0126	Alto
Salto, El	19,479,833	111,436	174.81	0.790	Medio alto	-1.3020	Muy bajo
San Cristóbal de la Barranca	19,755,348	3,207	6160.07	0.696	Medio alto	-0.0426	Alto
San Diego de Alejandría	38,388,490	6,181	6210.72	0.728	Medio alto	-0.5038	Medio
San Ignacio Cerro Gordo*	4,431,532	20,323	218.06	-	-	-	-
San Juan de los Lagos	6,693,263	57,104	117.21	0.766	Medio alto	-1.0290	Bajo
San Julián	83,794,474	12,974	6458.65	0.767	Medio alto	-1.3271	Muy bajo
San Marcos	3,820,826	3,533	1081.47	0.746	Medio alto	-0.7418	Bajo
San Martín de Bolaños	5,557,588	3,205	1734.04	0.735	Medio alto	-0.1944	Medio
San Martín de Hidalgo	6,168,894	24,127	255.68	0.762	Medio alto	-1.0272	Bajo
San Miguel El Alto	35,696,235	26,971	1323.50	0.767	Medio alto	-1.0895	Bajo
Gómez Farías	25,165,867	12,720	1978.45	0.723	Medio alto	-0.6634	Bajo
San Sebastián del Oeste	54,054,566	5,626	9607.99	0.694	Medio alto	-0.1076	Medio
Santa María de los Angeles	4,559,239	3,687	1236.57	0.726	Medio alto	-0.2945	Medio
Sayula	52,704,466	34,755	1516.46	0.774	Medio alto	-1.2991	Muy bajo
Tala	6,168,894	56,291	109.59	0.774	Medio alto	-1.2213	Bajo
Talpa de Allende	306,856,130	13,612	22543.06	0.740	Medio alto	-0.5360	Medio
Tamazula de Gordiano	53,904,674	35,987	1497.89	0.750	Medio alto	-0.9522	Bajo
Tapalpa	7,213,024	16,057	449.21	0.732	Medio alto	-0.2305	Medio
Tecalitlán	4,047,619	16,042	252.31	0.731	Medio alto	-0.6288	Medio

Tecolotlán	6,710,581	14,984	447.85	0.750	Medio alto	-0.9785	Bajo
Techaluta de Montenegro	1,448,278	3,044	475.78	0.728	Medio alto	-0.6549	Bajo
Tenamaxtlán	4,484,281	7,047	636.34	0.752	Medio alto	-0.7196	Bajo
Teocaltiche	62,968,229	36,976	1702.95	0.737	Medio alto	-0.7453	Bajo
Teocuitatlán de Corona	94,951,626	10,226	9285.31	0.710	Medio alto	-0.4877	Medio
Tepatitlán de Morelos	21,249,458	126,625	167.81	0.781	Medio alto	-1.3401	Muy bajo
Tequila	16,216,606	38,534	420.84	0.764	Medio alto	-0.9566	Bajo
Teuchitlán	1,182,836	7,743	152.76	0.760	Medio alto	-0.9442	Bajo
Tizapán El Alto	10,369,339	19,076	543.58	0.728	Medio alto	-0.8823	Bajo
Tlajomulco de Zúñiga	21,648,761	220,630	98.12	0.781	Medio alto	-1.3925	Muy bajo
Tlaquepaque	245,716,925	563,006	436.44	0.812	Alto	-1.5940	Muy bajo
Tolimán	4,997,350	8,756	570.73	0.677	Medio alto	-0.0092	Alto
Tomatlán	18,976,223	31,798	596.77	0.742	Medio alto	-0.3051	Medio
Tonalá	87,590,452	408,729	214.30	0.788	Medio alto	-1.4425	Muy bajo
Tonaya	1,976,223	5,557	355.63	0.730	Medio alto	-0.6716	Bajo
Tonila	1,682,854	7,179	234.41	0.753	Medio alto	-0.7933	Bajo
Totatiche	11,252,695	4,217	2668.41	0.719	Medio alto	-0.5377	Medio
Tototlán	442,770	19,710	22.46	0.744	Medio alto	-0.8131	Bajo
Tuxcacuesco	3,945,928	3,770	1046.67	0.692	Medio alto	-0.1805	Medio
Tuxcueca	917,702	5,765	159.19	0.752	Medio alto	-0.7209	Bajo
Tuxpan	2,411,733	32,462	74.29	0.825	Alto	-1.1007	Bajo
Unión de San Antonio	11,451,434	15,484	739.57	0.715	Medio alto	-0.4708	Medio
Unión de Tula	3,312,374	13,133	252.22	0.765	Medio alto	-1.1831	Bajo
Valle de Guadalupe	6,924,082	6,052	1144.10	0.760	Medio alto	-0.8535	Bajo
Valle de Juárez	4,953,957	5,218	949.40	0.757	Medio alto	-0.7407	Bajo
San Gabriel	5,105,978	13,378	381.67	0.721	Medio alto	-0.4227	Medio
Villa Corona	5,894,509	15,196	387.90	0.756	Medio alto	-1.0403	Bajo
Villa Guerrero	32,857,650	5,182	6340.73	0.684	Medio alto	0.1396	Alto
Villa Hidalgo	1,170,641	17,291	67.70	0.773	Medio alto	-1.0606	Bajo
Cañadas de Obregón	1,645,077	3,978	413.54	0.723	Medio alto	-0.4931	Medio
Yahualica de González Gallo	17,832,433	22,920	778.03	0.744	Medio alto	-0.8485	Bajo
Zacoalco de Torres	2,845,898	25,529	111.48	0.746	Medio alto	-0.8973	Bajo
Zapopan	249,752,006	1,155,790	216.09	0.839	Alto	-1.8823	Muy bajo
Zapotiltic	8,836,129	27,290	323.79	0.767	Medio alto	-1.2322	Muy bajo
Zapotitlán de Vadillo	25,040,811	6,345	3946.54	0.732	Medio alto	0.2665	Alto
Zapotlán del Rey	3,959,596	16,274	243.31	0.709	Medio alto	-0.4356	Medio
Zapotlanejo	124,756,156	55,827	2234.69	0.756	Medio alto	-0.9212	Bajo
TOTAL	4,389,167,996	6,772,436	648.09	0.802	Alto		

Fuentes: Gobierno del Estado de Jalisco, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Consejo Nacional de Población

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Adrián (2007), “Planeación, trampas de la fe”, en *Público. Milenio*, Guadalajara, sábado 16 de junio.
- Almond, Gabriel (1999), *Una Disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- Appendini, Kirsten y Daniel Murayama (1972), “Desarrollo desigual en México (1900 y 1960)”, en Barkin David, *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, SEP-Setentas.
- Apter, David (1974), *Una teoría política del desarrollo*, México, FCE.
- Armostrong, Harvey y Jum Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Arroyo Alejandro, Jesús, Karl-Dieter Keim y James W. Scott (comps.) (2001), *El renacimiento de las regiones en Alemania (Brandergurgo) y México (Jalisco)*, Guadalajara, Los Ángeles, México, Juan Pablos Editor.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001), *Desarrollo. Más allá de la economía*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, consultado en http://books.google.com.mx/books?hl=es&id=h4Vm7IZ-XEoC&dq=desarrollo+mas+alla+de+la+economia&printsec=frontcover&source=web&ots=p_rQqBOgWD&sig=3XFGGf-6Pz785h_va4ORUuHiShE&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#PPA14,M1
- Barkin, David y Timothy King (1970), *Regional Economic Development. The River Basin Approach in Mexico*, London, Cambridge University Press.
- _____ (1972), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, SEP-Setentas.
- Bar-El Raphael y Dafna Schwartz (2006), *Regional development as policy for growth with equity: The State of Ceara (Brazil) as a model*, Serie Progress in Planning 65, pp.131-199, disponible en www.elsevier.com/locate/pplann
- Boisier, Sergio (1992), *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas*, Santiago, ILPES, Serie Ensayos, documento 92/11.

- _____ (1998), “Teorías y metáforas sobre desarrollo regional”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, no. 2, pp. 5-18.
- Branch, Melville C. (1988), *Regional Planning. An Introduction and Explanation*, New York-Wesport, Connecticut, London, Praeger.
- Bueno de Mesquita, Bruce y Milton L. Root (eds.) (2000), *Governing for Prosperity*, Nueva York, Yale University Press.
- Bueno Lastra, Juan (1990), *Los desequilibrios regionales (Teoría y realidad española)*, Madrid, Editorial Pirámide.
- Bulte, Edwin H., Richard Manania y Robert T. Deacon (2005), “Resource Intensity, Institutions and Development”, en *World Development*, Reino Unido, vol. 33, no. 7, pp. 1029-1044, disponible en: www.elsevier.com/locate/worlddev
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- _____ (2007), *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*, México, CIDE, documentos de trabajo no. 197.
- Camagni, Roberto (2003), “Acerca de la solidez del concepto de competitividad territorial”, en Tarroja, Alex y Roberto Camagni, 4. *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Carrión, Julio F. (2004), “Book Reviews”, en *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 114, SAGE Publications, <http://sagepublications.com>, descarga realizada el 18 de mayo de 2008.
- Chan, Sylvia (2002), *Liberalism, Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De la Peña, Ricardo (2005), “El número de las autonomías y la competitividad electoral” en *Política y Cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, otoño, número 24, pp. 233-255.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni (2008), *Strategies of Vote Buying: Poverty, Democracy and Social Transfers in Mexico*, Universidad de Stanford, en prensa, disponible en <http://www.stanford.edu/~albertod/buyingvotes/buyingvotes.html>

- Díaz Muñoz, Guillermo y Francisco J. Guerrero (1999), “La regionalización en Jalisco: ¿quimera o realidad?”, en *La Brecha. Semanario de cultura política desde El Occidental*, Guadalajara, núm. 81, 9 de mayo, pp. 3-7.
- Dirección General de Planeación y Prospectiva (2006), *Análisis de vocación económica del estado de Hidalgo. Estudios de prospectiva. Compendio general de lecturas*, Pachuca, Seplader-Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Fabbro, Sandro (2007), “Regional Planning and Territorial <<Autopoietical>> Systems: a Model of Regional Governance with Particular Reference to the Italian Experience”, Udine, descarga realizada en el sitio de INAFED en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Sistemas_de_Planeacion_Regional_y_Territorial
- Flamand, Laura *et. al.* (2007), *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005 (IDMb). Documento de análisis*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Fuentes, Noé Arón y Jorge Eduardo Mendoza (2003), “Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1988”, en *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 2, febrero.
- Gharajedaghi, Jamshid (1986), *A Prologue to National Development Planning*, Wesport, Greenwood Press, serie Contributions in Economic and Economic History, no. 70.
- Giorguli Saucedo, Silvia E. (2004), “Reseña de ‘The Labor of Development. Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India’ de Patrick Heller”, en *Estudios demográficos y urbanos*, mayo-agosto, número 056, México, El Colegio de México, pp.461-464.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2002), *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo. A tres años de gobierno*, Pachuca, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, Pachuca, Gobierno del Estado de Hidalgo
- Gobierno del Estado de Jalisco (2007), *Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco 2030*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2008), *Primer Informe de Gobierno*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco.

- González Block, Miguel Ángel (1993), “Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales”, en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. IX, núm. 52, mayo-agosto, pp.439-460.
- Gore, Charles (1984), *Regions in Question. Space, Development Theory and Regional Policy*, London, Methen & Co. Ltd.
- Graizbord, Boris, Adrián Aguilar y Álvaro Sánchez Crispín (1996), “El comportamiento regional de la inversión pública (1983-1989), en *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, CONACULTA, UNAM, COLMEX.
- Griffin, Keith B. y John L. Enos (1975), *La planificación en el desarrollo*, México, FCE.
- Hansen, Niles M. (1965), “unbalanced Growth and Regional Development”, en *Western Economic Journal*, vol. IV, no. 1, otoño, pp. 3-14.
- Hiskey, Johnathan y Damaris Canache (2005), “The Demise of One-Party Politics in Mexican Municipal Elections”, en *British Journal of Political Science*, abril, núm. 35, pp. 257-283.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2001), “Types of Multilevel Governance”, en *European Integration online Papers*, vol. 5, no. 11, disponible en <http://eiop.or.at/eiop/2001-011a.htm>
- Huntington, Samuel L. (1997), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Jarquín, Edmundo y Koldo Echebarría (2006), “El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005), en Paine, Mark J., Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- John, Peter y Hugo Ward (2001), “Political Manipulation in a Majoritarian Democracy: Central Government Targeting of Public Funds to English Subnational Government, in Space Across Time”, en *British Journal of Politics and International Relations*, Oxford, vol. 3, no. 3, octubre 2001, pp. 308-339.
- Krugman, Paul (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch.

- Lipset, Martin Seymour (1993), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, México, Rei.
- Martínez Graciliano José y José de Jesús Ramírez Macías (2006), *La regionalización en Jalisco, hacia un modelo de integración territorial en busca de la competitividad*, Santiago de Chile, documento inédito, preparado en el marco del Seminario Internacional: Pensamiento y Acción para el Desarrollo Económico Territorial, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL).
- Martínez Pellegrini Sarah (2005), *Sistemas productivos locales e integración económica: el caso de la Baja California, México*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Méndez de Hoyos, Irma (2004), “La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, número 24, junio, pp. 43-65.
- Messner, Dirk (1999), “Del Estado céntrico a la ‘sociedad de redes’. Nuevas exigencias a la coordinación social”, en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Váldez Ugalde, *Reforma del Estado y coordinación social*, México, IISUNAM-Plaza y Váldez.
- O’Donnell, Guillermo (1999), “Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas”, en Tokman Víctor E., y Guillermo O’Donnell (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós.
- Ortega Marín, Blanca Andrea (2006), *Construyendo el desarrollo regional y local en Hidalgo*, ponencia presentada en el 11° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, Mérida, Yucatán.
- Osorio Goicoechea, Joaquín y Joel Cuevas Rodríguez (1998), “Regionalización: alcances y límites de un proyecto estratégico”, en Gallardo Gómez, Rigoberto, Sergio René de Dios Corona, María Marvan Laborde, Joaquín Osorio Goicoechea, Jorge Regaldo Santillán y Enrique Valencia Lomelí (coords.), *Jalisco. Tres años de alternancia*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-ITESO, pp.39-49.

- Persson, Torsten (2005), *Forms of Democracy, Policy and Economic Development*, Cambridge, Working Paper 11171, National Bureau of Economic Research, marzo de 2005, disponible en <http://www.nber.org/papers/w11171>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002*, México, PNUD, Mundi-Prensa
- Rueschemeyer, Dietrich *et al.*, (1992), *Capitalist Development & Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sabatini, Fabro (2005), “Social Capital, Public Spending and the Quality of Economic Development”, en *Kyklos*, vol. 61, núm. 3, disponible en <http://www.socialcapitalgateway.org/eng-researchinterests.htm>
- Secretaría de Desarrollo Social (1998), “Convenio de Desarrollo Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, no. 10-16, 14 de julio.
- _____ (2005), *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Información para funcionarios municipales*, México, SEDESOL.
- Secretaría de Finanzas (2005), *Programa Estatal de Financiamiento para el Desarrollo 2005-2011*, Pachuca, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaría de Obras Públicas, Transportes y Asentamientos (2005), *Programa Estatal de Obras, Transportes y Asentamientos 2005-2011*, Pachuca, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (2007), *Manual de Organización*, Pachuca, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Sivramkrishna, Sashi and Ramakrushna Panigrahi (2003), “Articulating Uneven Regional Development: artificial intelligence as a tool in development planning”, en *Journal of Human Development*, Londres, núm. 4, vol. 3, pp. 437-456.
- Scott, John (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en *Gestión y política pública*, México, CIDE, segundo semestre, año/vol. XIII, número 003.
- Souza, Celina (2002), “Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity”, en *Publius: the Journal of Federalism*, Oxford, vol. 32, num. 2.

- Swedish Institute for Transport and Telecommunications Analysis (2001), *Infrastructure and Regional Development*, Estocolmo, disponible en www.sika-institute.se
- Tewdwr-Jones, Mark y Donald McNeil (2000), “The politics of city-region planning and governance. Reconciling the national, regional and urban in the competing voices of institutional restructuring”, en *European Urban and Regional Studies*, SAGE Publications, disponible en <http://eur.sagepub.com/cgi/content/abstract/7/2/119>
- Todaro, Michelle y Stephen Smith (2005), *Economic Development*, Addison Wesley Longman.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch Editorial.
- Woo Gómez, Guillermo (2002), *La regionalización. Nuevos horizontes para la gestión pública*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Universidad de California Los Ángeles (Programa n México)-Centro Lindavista.