

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

COLEGIO DE GEOGRAFÍA

GENERACION 1980-1985

"INVERSION PUBLICA Y DESIGUALDADES REGIONALES EN EL ESTADO  
DE GUANAJUATO: 1971-1982".

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN GEOGRAFIA PRESENTA



FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
COLEGIO DE GEOGRAFIA

JOSE ALEJANDRO DE JESUS HERRERA BONILLA

ASESOR: Javier Delgadillo Macias.

FALLA DE ORIGEN

México.D.F. marzo 1987.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
AREA DE ESTUDIO: REGIONALIZACION DE GUANAJUATO.....	2
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION.....	5
HIPOTESIS Y OBJETIVOS.....	7
PROCEDIMIENTO DE TRABAJO.....	8
CAPITULO I.- MARCO TEORICO.....	11
1.- EL ESPACIO COMO UNA DIMENSION DE LOS PROCESOS SOCIALES.....	11
1.1.- El Concepto de Región.....	12
1.2.- El Problema Regional de las Desigualdades Sociales.....	15
2.- EL ESTADO CAPITALISTA Y LA ORGANIZACION DEL ESPACIO REGIONAL.....	20
2.1.- El Estado Capitalista como Resultado de la Lucha de Clases.....	20
2.2.- Estado y Organización Espacial.....	27
CAPITULO II.- LA ORGANIZACION REGIONAL DEL ESPACIO GUANAJUATENSE.....	35
1.- DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION, 1970-1980.....	36
1.1.- Distribución Regional de la Población.....	36
1.2.- Crecimiento a nivel Regional.....	38
2.- DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS, 1970-1980.....	40
2.1.- Distribución Regional de la PEA por Sector Económico.....	41
2.2.- Distribución Regional del Valor Agregado de las actividades económicas.....	43
3.- DESIGUALDADES REGIONALES Y SOCIALES EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO, 1970-1980.....	46
4.- CONCENTRACION GEOGRAFICA DE LA POBLACION Y DE LA ECONOMIA, Y CONCENTRACION SOCIAL DEL INGRESO.....	49
CAPITULO III.- LAS ACCIONES DE POLITICA REGIONAL, 1971-1982.....	54
1.- CONTENIDO Y ORIENTACION DE LA POLITICA REGIONAL.....	54
2.- LA INVERSION PUBLICA COMO EL PRINCIPAL INSTRUMENTO DE DESARROLLO REGIONAL.....	62
3.- ACCIONES CONCRETAS DE POLITICA REGIONAL EN GUANAJUATO, 1971-1982.....	66
3.1.- La Inversión Pública Federal a Escala Nacional.....	66
3.2.- La Inversión Pública Federal en el Estado de Guanajuato.....	71
4.- DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA A NIVEL REGIONAL Y MUNICIPAL.....	75
4.1.- La Inversión Pública Federal según Principales Obras.....	75
4.2.- Asignación del Presupuesto Estatal por Municipio y Región.....	75

en 1980.....	77
4.3.- Finanzas Publicas Municipales.....	79
5.- INVERSION PUBLICA Y DESIGUALDADES REGIONALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.....	81

CONCLUSIONES.....	88
-------------------	----

MAPAS Y APENDICE ESTADISTICO

BIBLIOGRAFIA.

## INTRODUCCION

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Cuando proponemos que todo proceso social tiene una dimension espacial, no queremos decir con ello que el espacio sea un reflejo de los procesos sociales, sino más bien que es el soporte material de los mismos, y por consiguiente, nos referimos a que toda forma de organización espacial se remite a la legalidad teórica de lo social.

Pero quiénes son los sujetos de esos procesos sociales y cómo organizan el espacio? Uno de los principales protagonistas en la estructuración del espacio capitalista es el Estado. Es un agente social que juega un papel determinante en las formaciones sociales capitalistas y, por ende, en los territorios sobre los cuales éstas se asientan. Si nos remitimos a las diferentes propuestas de la Teoría Marxista del Estado, su papel en la sociedad está marcado por un contenido clasista que ayuda a entender su origen y funciones.

De esta manera, las políticas regionales o urbanas y específicamente las acciones de inversión que implementa el Estado capitalista para organizar el espacio, conllevan un carácter de clase inherente a su naturaleza. Por lo tanto, si consideramos que

las desigualdades regionales son desigualdades entre grupos sociales. el Estado, a través de sus acciones concretas, tiende en muchos casos a reproducirlas o a mantenerlas indefinidamente, sin superarlas como tradicionalmente se ha manejado.

Con tales afirmaciones no pretendemos rayar en determinismos economicistas, sino que consideramos al Estado capitalista como un producto de la lucha de clases y no como un mero instrumento de la clase dominante. Por lo tanto, la organización espacial que producen las políticas estatales no está, del todo, encaminada a beneficiar a la clase capitalista.

En este trabajo analizamos el caso de las desigualdades regionales del estado de Guanajuato, contrastándolas con el discurso oficial y la instrumentación de las políticas de desarrollo regional que se propusieron y aplicaron en el periodo 1971-1982, ya que consideramos que su deficiente implementación a través de la inversión pública y/o su no realización han contribuido a acentuar las desigualdades sociales entre la región del Bajío (principalmente el Corredor Industrial) y el resto del Estado.

#### AREA DE ESTUDIO: REGIONALIZACION DE GUANAJUATO.

Con el propósito de implementar programas de desarrollo regional tendientes a alcanzar un desarrollo equilibrado interregional, el COPLADEG (1) agrupó en 1978 a los 48 municipios del estado en 3 grandes regiones: Norte, Centro o Bajío y Sur. Posteriormente, el Gobierno del estado adoptó dicha regionalización

para realizar sus diferentes programas de inversión y desarrollo regional.

La región NORTE está integrada por los municipios con los peores niveles de vida de la población total estatal:

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 1.- Allende               | 8.- San José Iturbide  |
| 2.- Atarjea               | 9.- San Luis de la Paz |
| 3.- Doctor Mora           | 10.- Santa Catarina    |
| 4.- Dolores Hidalgo       | 11.- Tierra Blanca     |
| 5.- Ocampo                | 12.- Victoria          |
| 6.- San Diego de la Unión | 13.- Xichu.            |
| 7.- San Felipe            |                        |

Esta región tiene una extensión de 13,284.5 km<sup>2</sup>, lo que representa el 43.31% de la superficie estatal. Forma parte de la provincia fisiográfica de la Sierra Madre Oriental (Sierra Gorda y la Meseta Central).

La región CENTRO o BAJO, considerada como la de mayor desarrollo económico, está constituida por 15 municipios:

- |                            |                                    |
|----------------------------|------------------------------------|
| 14.- Apaseo el Grande      | 22.- Purísima del Rincón           |
| 15.- Celaya                | 23.- Romita                        |
| 16.- Ciudad Manuel Doblado | 24.- Salamanca                     |
| 17.- Comonfort             | 25.- San Francisco del Rincón      |
| 18.- Cortazar              | 26.- Santa Cruz de Juventino Rosas |
| 19.- Guanajuato            | 27.- Silao                         |
| 20.- Irapuato              | 28.- Villagrán.                    |
| 21.- León                  |                                    |

Cuenta esta región con 8,691.7 km<sup>2</sup>. que representan el 28.47% de la superficie estatal. Se encuentra localizada dentro de la provincia fisiográfica del Eje Neovolcánico, quedando contenida casi en su totalidad dentro de la subprovincia del Bajío Guanajuatense. Dentro de esta región se encuentra el Corredor Industrial (C.I.), subregión conformada por los municipios de Celaya, Irapuato, León, Silao y Salamanca.

Por último, la región SUR, localizada también en la subprovincia fisiográfica del Bajío Guanajuatense, cuenta con una superficie de 8,612.8 km<sup>2</sup>. que representan el 28.22% del total estatal:

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| 29.- Abasco             | 38.- Pénjamo            |
| 30.- Acámbaro           | 39.- Pueblo Nuevo       |
| 31.- Apaseo el Alto     | 40.- Salvatierra        |
| 32.- Coroneo            | 41.- Santiago Maravatío |
| 33.- Cuernavaca         | 42.- Tarandacuao        |
| 34.- Huanimaro          | 43.- Taramoré           |
| 35.- Jaral del Progreso | 44.- Uriangato          |
| 36.- Jerécuaro          | 45.- Valle de Santiago  |
| 37.- Moroleón           | 46.- Yuriria.           |

Dado que la escasa información disponible se encuentra agregada de acuerdo a los límites político-administrativos y a la idea de guardar consistencia con las regiones que maneja el gobierno de esta entidad federativa, adoptamos esta regionalización sin cambios de



ninguna especie. (Véase mapas 1 y 2).

#### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

Podemos afirmar que se ha escrito relativamente poco sobre el carácter clasista de las políticas regionales y sus repercusiones en la organización del espacio, aun y cuando sea una temática generalizada entre los autores latinoamericanos.

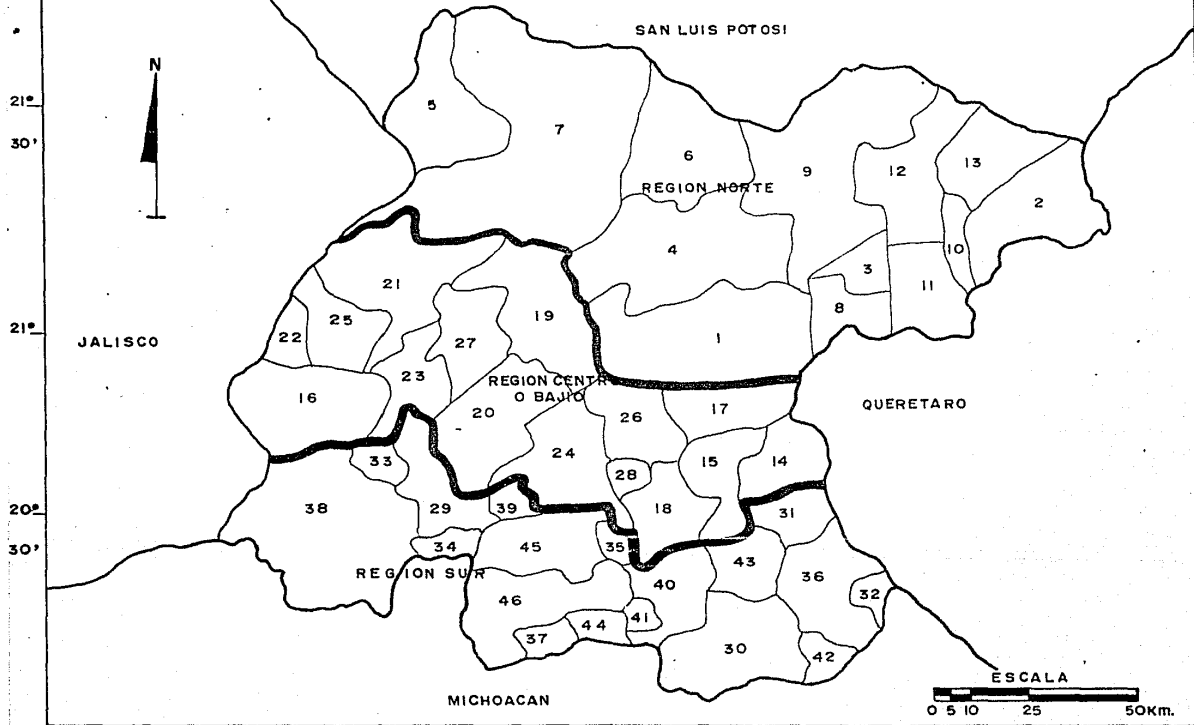
En buena parte de los autores de la cuestión regional de tradición marxista que hemos consultado, encontramos referencias al papel determinante que juega el Estado, a través de sus acciones concretas, en la economía en general y en la organización espacial en particular. Sin embargo, un número muy reducido de ellos ha abordado de manera sistemática y amplia dicha problemática, relegando la comprobación empírica en sus propuestas teóricas.

Entre los autores teóricos tenemos a Pedro Pérez, cuyo trabajo al respecto es el más rico y extenso, pero desafortunadamente sólo lo encontramos en publicaciones periódicas de diferente circulación o en eventos académicos y no en un texto depurado. Dentro de los autores con un mayor trabajo empírico tenemos a Juan José Palacios con su tesis doctoral, en la cual aborda las desigualdades regionales del país con información desagregada a nivel estatal para el mismo periodo que nosotros.

Los trabajos de Coraggio, Rofman, Slater y Barkin, entre otros

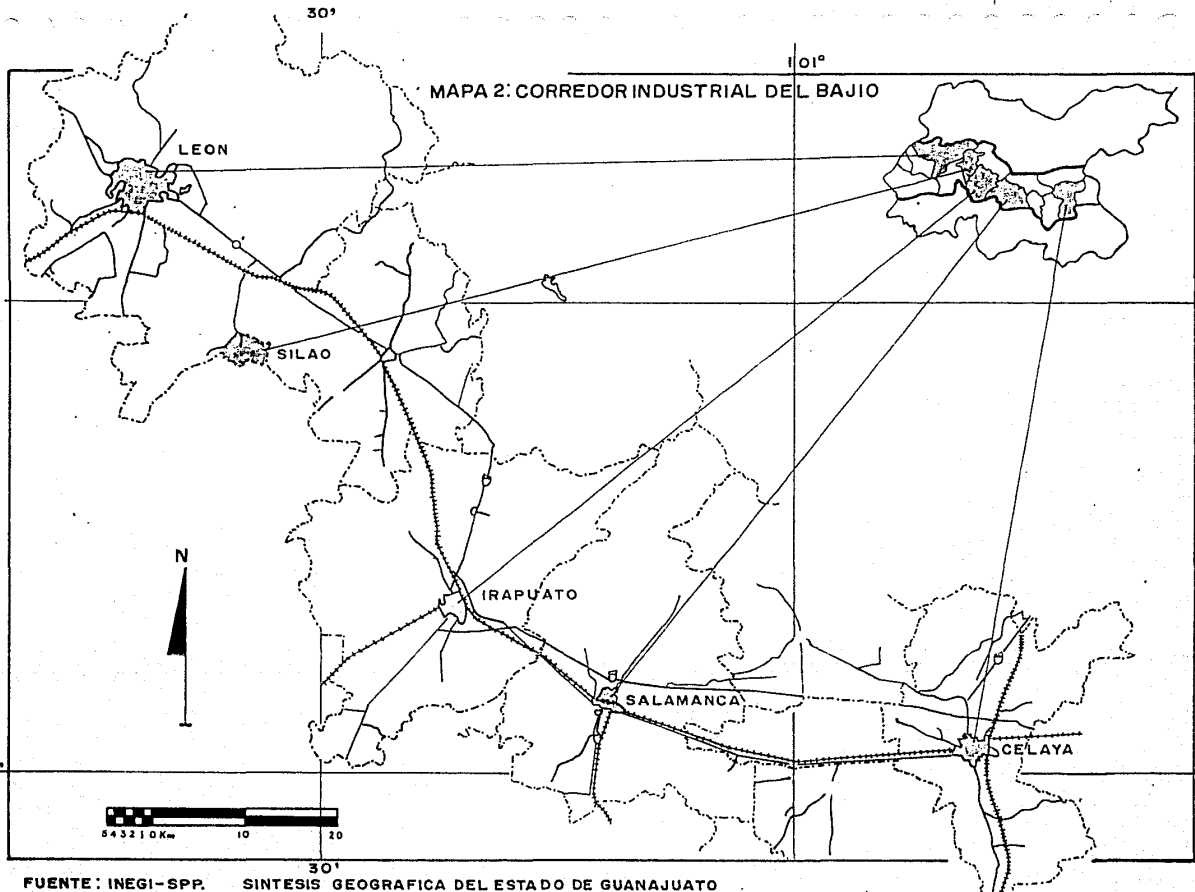
101° 100°

# MAPA N°1 REGIONALIZACION DEL ESTADO DE GUANAJUATO



FUENTE: INEGI-SPR X CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO 1980

MAPA 2: CORREDOR INDUSTRIAL DEL BAJIO



FUENTE: INEGI-SPP. SINTESIS GEOGRAFICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

teóricos, han contribuido en menor medida a enriquecer este conocimiento. Sin embargo, es en la Teoría de los Medios de Consumo Colectivo, desarrollada por los autores de la Sociología Urbana Francesa, en la que encontramos un importante intento de analizar la intervención del Estado en la organización del espacio urbano: básicamente en la producción y gestión de los bienes y servicios públicos. Pero nosotros solo hemos retomado algunas ideas generales de esta teoría, ya que consideramos que las acciones estatales no se limitan únicamente a dichas tareas ni tampoco al ámbito urbano, además de que no concordamos con la concepción del Estado en que se basa esta teoría (2).

Por otro lado, consideramos de suma importancia retomar la idea de que la configuración regional del espacio nacional es una manifestación de procesos sociales, dado que en buena parte de la literatura espacial encontramos que a las regiones se les caracteriza como sujetos e incluso se les ha llegado a manejar como entes ajenos al hombre. Por lo tanto, creemos que es necesario, para una mayor comprensión de la realidad, reconocer a las desigualdades regionales como desigualdades entre grupos y clases sociales, así como determinar el origen y reproducción de las mismas como resultado de la interrelación de diferentes agentes y procesos sociales.

La elección del estado de Guanajuato como nuestra zona de estudio se remite al hecho de que la región del Bajío ha sido considerada como una de las catorce zonas prioritarias dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano de 1978-1982 y de 1983-1988 (3). Esto es, porque el Bajío es una de las zonas con mayor

potencial económico y demográfico en todo el país, lo cual nos ha motivado a abordar las características bajo las cuales se ha dado su organización espacial en particular y la del estado de Guanajuato en general.

Se eligieron las administraciones de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976) y de José López Portillo (1977-1982) porque es a partir de éstas que se consideró de manera explícita, en el discurso oficial y al momento de diseñar las políticas económicas estatales, al espacio como una importante dimensión de los procesos sociales.

#### HIPOTESIS Y OBJETIVOS

Las dos hipótesis generales en las cuales basamos nuestra investigación son las siguientes:

El carácter clasista del Estado en el modo de producción capitalista contribuye a la agudización de las desigualdades sociales intra e interregionales, a través de los instrumentos y acciones de política que aquél ha desarrollado a lo largo del tiempo.

Las diferentes acciones de inversión para el desarrollo que se aplicaron en el estado de Guanajuato entre 1971 y 1982 modificaron su organización espacial de manera considerable, incrementando las desigualdades regionales que sólo beneficiaron a pequeños grupos sociales.

Los objetivos que nos planteamos fueron:

1.- El propósito general del presente trabajo es replantear una propuesta teórica acerca del problema de las desigualdades sociales que se manifiestan intra e interregionalmente.

2.- Demostrar que la implementación de ciertas acciones de inversión pública sectorial y regional en la entidad contribuyeron a acentuar las desigualdades sociales intra e interregionales del mismo estado.

3.- Establecer los principales cambios de la organización espacial de esta entidad federativa y las formas clasistas en que ocurrieron, como resultado de algunas acciones emprendidas por los diferentes niveles de gobierno del Estado mexicano en el período 1971-1982.

#### PROCEDIMIENTO DE TRABAJO

Para la realización de esta investigación, por un lado, se llevó a cabo una amplia revisión de diferentes autores de la cuestión regional, de los cuales se retomaron algunas formulaciones teóricas en las que enmarcamos y sustentamos nuestro trabajo, siguiéndose un análisis netamente deductivo.

Por otro lado, en la parte empírica se recopiló información estadística de fuentes oficiales, tales como censos de población.

censos económicos, discursos presidenciales, anuarios de inversión y finanzas públicas, etc. Posteriormente se procesó y sistematizó dicha información con una serie de técnicas de análisis demográfico y económico, que se describen oportunamente en el momento indicado, con el propósito de tener un mayor conocimiento de la relación Estado-organización espacial a partir de un caso real.

Por último, se analizó dicha información y se presentaron los resultados y conclusiones en sus respectivos apartados y cuadros de resultados.

## NOTAS Y REFERENCIAS

(1) El COPLADEG era el Comité Estatal de Planeación del Estado de Guanajuato, órgano descentralizado que dependía del gobierno federal y que se creó, al igual que en otras entidades, durante la administración de JLP, con el fin de que las autoridades estatales decidieran las prioridades en materia de planeación e inversión junto con el gobierno central. Para mayor información, véase Fernando Silva, PLANEACION REGIONAL Y DESCENTRALIZACION en Blanca Torres (1986).

(2) De acuerdo con Theret y Wieviorka, buena parte de los autores de la llamada Sociología Urbana Francesa se basaron en la Teoría del Capitalismo Monopolista de Estado (TCME) para desarrollar sus formulaciones teóricas al respecto. Teoría que no contiene una visión instrumentalista del Estado, puesto que argumenta que los monopolios para mantener sus altas tasas de ganancia, "hacen" intervenir al Estado en la economía, sustrayéndolo de la lógica de las relaciones sociales de producción. El Estado como agente económico tiene como misión exclusiva desvalorizar el capital público para posteriormente transferirlo a los monopolios. Para mayor información consulte Bruno Theret y Michel Wieviorka, CRITICA A LA TEORIA DEL CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO (1980).

(3) Véanse los apartados de objetivos y estrategias en ambos planes. La descentralización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) estaba enfocada hacia catorce zonas prioritarias, con el fin de promover una distribución más equilibrada de las actividades industriales y de servicios del país, contrarrestando las tendencias de concentración y promoviendo un desarrollo regional "más equilibrado".



## I.- MARCO TEORICO.

### 1.- EL ESPACIO COMO UNA DIMENSION DE LOS PROCESOS SOCIALES.

Partimos de la idea de que el espacio no se situa como algo ajeno a la dinamica social, sino que este es una de las dimensiones de los diferentes procesos que se dan en el interior de la sociedad. Esto es, de acuerdo con Jose Luis Coraggio, que "todo proceso social diferenciado tiene una espacialidad propia, construida sobre la base de la espacialidad fisica de los soportes naturales de tal proceso, a partir de las leyes sociales que le son inherentes... (1)... En tanto las formas espaciales son formas de los soportes naturales de los procesos sociales, no pueden separarse realmente de estos y por consiguiente, la espacialidad se descubre y analiza en el interior de las relaciones sociales, y no como algo exterior" (1).

Por lo tanto, para este autor, la **espacialidad de los procesos sociales** se deriva del hecho de que las relaciones sociales requieran para su realizaci3n de soportes fisicos que son constitutivamente espaciales.

Otro autor que comparte esta idea es Alan Lipietz, quien menciona que "el espacio no es otra cosa que la dimension espacial

de la existencia material de las relaciones económicas y sociales. Es pues una de las categorías de la existencia material de la totalidad de las relaciones sociales" (3).

Dejando de lado las conceptualizaciones filosóficas del espacio, podríamos afirmar que la **organización espacial** es un fenómeno social por excelencia y que se define, siguiendo al primer autor, como la particular distribución de un conjunto de objetos físicos y grupos humanos en la superficie terrestre (incluidos sus elementos minerales, suelo, vida vegetal y animal, topografía, clima, etc.): distribución sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva, producto de actos que están en función de ciertos objetivos conscientes (3). En tanto que los procesos sociales se encuentran en un proceso de continuo cambio, su organización espacial respectiva también sufrirá modificaciones a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, al abordar cualquier organización espacial tendremos que remitirnos al estudio de los diferentes procesos y relaciones sociales que la originan y le dan forma. Proponemos que el análisis de la organización espacial, debe de remitirse a la legalidad de lo social, articulada siempre con la legalidad de lo natural, evitando caer en explicaciones deterministas unidireccionales y enfatizando siempre en su evolución histórica.

#### 1.1.- El Concepto de Región.

Con el fin de guardar consistencia teórica con lo anterior, y

para determinar el concepto de región que manejaremos posteriormente, en este apartado realizamos una revisión de las propuestas de J.L. Coraggio y Alejandro Rofman. Propuestas que, como Juan José Falacios (1983) apunta, son formulaciones cuyo punto de partida es, precisamente, el reconocimiento de la vigencia de un sistema social históricamente determinado en la medida que sostiene que la ocupación de un territorio está condicionada por el tipo de relaciones sociales prevalcientes entre los grupos sociales.

De esta manera, dejamos de lado las concepciones regionales convencionales de las llamadas escuelas francesa y anglosajona, porque no consideran las dimensiones histórica y espacial constitutivas de los procesos sociales.

El primero de los autores revisados, José Luis Coraggio, parte de la noción de "ámbito" de una relación para definir un concepto de región que incorpora elementos de la realidad social y natural. Define al **ámbito territorial** de una relación social como "el segmento de territorio que incluye la localización de los agentes y medios directamente acoplados por la relación, así como los senderos de los flujos materiales que la realizan" (4). En estos segmentos del territorio se pueden localizar, durante un periodo dado, agentes o elementos involucrados en un mismo tipo de relaciones sociales que delimitan áreas territoriales con cierta homogeneidad relativa en su interior. Así, conceptualiza a las regiones como "ámbitos o áreas de homogeneidad territorial, definidos a partir del dominio territorial de una relación de acoplamiento o de semejanza" (5).

En otras palabras, para este autor, la organización espacial de una región debe estar conformada en ámbitos territoriales particularizados de una relación social o en áreas de homogeneidad fácilmente diferenciables. También reconoce que en una región no sólo encontramos agentes de relaciones sociales, sino también elementos naturales que se encuentran en continua articulación con los primeros.

De acuerdo con Palacios, la conceptualización más depurada del autor argentino, es la siguiente: "una región es la forma espacial de un subsistema social históricamente determinado (complejo social-natural), entendiendo como forma espacial a una configuración territorial, cuya lógica puede entenderse a partir de un proceso social concreto que acusa regularidad y recurrencia" (6).

En cuanto a las formulaciones teóricas de Kofman (1976), podríamos afirmar que siguen la misma tendencia que las del primer autor, aún y cuando parte de niveles de análisis mucho más generales. Por ejemplo, reconoce que cada sociedad organiza su espacio de manera específica, pero aplica el concepto de formación social a la idea de que todo sistema subnacional (región) compartirá los rasgos esenciales característicos del sistema nacional. De esta manera, "las diferentes regiones se diferenciarán por el tipo de variante que acusen de la formación social en cuestión, pero a su vez, se consideran como formaciones sociales propias, cuyas características estarán acordes con el modelo nacional" (7). Por lo tanto, de acuerdo a esta concepción, cuando

analicemos una región determinada habrá que abordar primeramente, los procesos sociales que se desarrollan en su interior, para posteriormente, poderlos interrelacionar con los procesos del resto del país.

Si insertamos la concepción de región de Coraggio en el esquema de análisis de formaciones sociales subnacional y nacional propuesto por Kofman, tendremos la posibilidad de determinar las diferentes configuraciones que se han producido en un territorio en diferentes momentos históricos, partiendo, claro está, del estudio de las interrelaciones de los agentes y procesos sociales que les han dado forma. Esto con el fin de insertar una concepción histórica del término región en esquemas teóricos ampliamente manejados en diferentes disciplinas de las ciencias sociales y, no únicamente en las disciplinas que tienen por objeto de estudio al espacio.

De esta manera, las regiones son áreas territoriales con cierta homogeneidad relativa de las relaciones entre los agentes y procesos sociales y naturales o de ciertos atributos de los mismos. Son áreas de homogeneidad territorial en las que se localizan, durante un período dado, agentes y procesos que se involucran en un mismo tipo de relaciones sociales. La región es la forma espacial de un complejo socio-natural históricamente determinado, donde no sólo existen agentes sociales y sus relaciones, sino también elementos naturales que se relacionan entre sí a través de procesos ecológicos, además de que existe un sistema de relaciones sociales de apropiación de estos elementos naturales por los agentes de la sociedad.

## 1.2.- El Problema Regional de las Desigualdades Sociales.

En este inciso trataremos de definir a las desigualdades regionales como desigualdades entre grupos sociales, eliminando la idea y el manejo de regiones como si fueran sujetos sociales. Esto es, que los conflictos que caracterizan las desigualdades regionales, no son conflictos entre regiones, sino esencialmente, son conflictos entre grupos sociales. Lo regional se plantea como un problema social, entendiendo por región el ámbito de las relaciones de clase.

Para este apartado, como en el resto del capítulo, no pretendemos realizar formulaciones teóricas propias, sino más bien, apoyarnos en los desarrollos conceptuales existentes, que se aproximen a los objetivos de este trabajo. Para este apartado nos hemos basado en las propuestas de Doreen Massey (1979), Pedro Pérez (1984) y José Luis Coraggio (1977), las cuales consideramos muy próximas entre sí, o complementarias.

Massey nos presenta un marco teórico de las desigualdades regionales basado en las categorías marxistas de división del trabajo en general, y de la división social del territorio en particular. De entrada, esta autora reconoce que siempre han existido y existirán las diferencias regionales y, por lo tanto, el marco teórico que maneja considera un análisis de procesos históricos. A las desigualdades regionales las identifica como "el grado de atracción y conveniencia para una actividad económica. En otras

palabras, existe una distribución geográfica desigual de las condiciones necesarias para la producción competitiva y rentable" (8).

El fenómeno de las desigualdades regionales es históricamente relativo en el sentido de que es resultado de dos fenómenos que la autora utiliza: "por un lado, responderán a los cambios en la distribución geográfica de los requerimientos de la producción, y por otro lado, el patrón de desigualdad espacial puede cambiar como resultado de modificaciones en los requerimientos del proceso de producción mismo, en otras palabras, debido a los cambios en las demandas locales de la actividad económica rentable" (9).

La inversión en una actividad económica se distribuirá en respuesta a un patrón dado de diferenciación espacial, que la autora identifica con la llamada división espacial o territorial del trabajo. Al abordar el tema de las desigualdades regionales, propone analizar la variación de la forma en que distintos agentes sociales incorporan o utilizan la existencia de las desigualdades espaciales para maximizar sus ganancias. La distribución geográfica de las actividades económicas que resulte de una nueva forma de la división del trabajo se sobrepondrá y cambiará con el patrón espacial ya existente.

Como consecuencia de esto, podemos afirmar que el desarrollo de las desigualdades regionales es una consecuencia estructural inherente al modo de producción capitalista y que, la política regional implementada por el estado capitalista no está encaminada a

desaparecerlas, sino a suavizarlas o sobrellevarlas y continuarlas de manera compatible con los intereses del capital. Si el problema regional no es producido por las regiones como sujetos, y si por grupos y organizaciones sociales, su solución no puede remitirse a una cuestión puramente técnica como podría ser la planeación económica y social.

Pirez, por su parte, considera que existe una marcada tendencia en las formaciones sociales capitalistas, hacia el desarrollo desigual del territorio. "Estas tendencias aparecen como resultados de la coerción estructural que tienen los agentes capitalistas para la obtención de ganancias y su mutua contrastación en el mercado. Las acciones individuales, de este modo, aparecen dentro del contexto de significación que les da la forma estructural dentro de la cual se hallan insertas" (10).

En este sentido, el autor reconoce que las desigualdades interregionales de la población y de sus actividades son fundamentalmente, el resultado de las relaciones que se establecen entre las clases y fracciones sociales en relación con la generación, apropiación y acumulación del excedente económico producido.

Por último, mencionemos la propuesta de Coraggio, en la cual reconoce Pirez que se basó para hacer la propia. Este autor parte de la relación entre las diversas formas de estratificación social y las relaciones capitalistas de producción, para poder explicar estas desigualdades. Redefiniendo la problemática, responde a la



pregunta de "cómo en determinada coyuntura las contradicciones entre intereses de diversas fracciones de la burguesía, entre sí y el campesinado, la clase proletaria o alguna de sus capas, aparecen como contradicciones interregionales, y bajo qué condiciones llegan a constituir una cuestión que exige regularse a nivel del Estado" (11).

Coraggio va tan lejos como los dos primeros autores al afirmar que las desigualdades regionales constituyen contradicciones secundarias de un sistema social que se caracteriza por una red de contradicciones estrechamente articuladas. Por lo tanto, el mismo sistema social las realimenta a través de diferentes instrumentos (políticas estatales de inversión pública, por ejemplo) de modo que difícilmente puede esperarse su desaparición.

Para concluir este apartado nos gustaría sintetizar estas propuestas teóricas en la siguiente afirmación: las desigualdades interregionales en un país capitalista cualquiera son meramente la dimensión espacial de la estratificación social nacional y, por lo tanto, tienen su origen en las relaciones sociales capitalistas de producción-acumulación y de dominación. Esto nos recuerda la advertencia de los autores de no homogeneizar a la población de una región y compararla con otras de manera superficial en los estudios empíricos, sino más bien, habría que remitirse a la diferenciación social nacional y de cada región para poder hacer comparaciones entre agentes sociales.

## 2.- EL ESTADO CAPITALISTA Y LA ORGANIZACION DEL ESPACIO REGIONAL.

En esta seccion realizamos una aproximación a lo que se ha dado por llamar Teoria Marxista del Estado, con el fin de seleccionar las concepciones que mejor se aproximen a una explicación del papel del Estado en la organización del espacio.

### 2.1.- El Estado Capitalista como Resultado de la Lucha de Clases.

El papel que ha desempeñado el Estado en las formaciones sociales a lo largo del tiempo ha variado considerablemente en las distintas etapas del modo de producción capitalista; pero tal variación no puede ocultar el hecho de que las características generales del Estado capitalista pueden ser encontradas en toda formación social capitalista. El Estado capitalista como tal, "es parte integral e intrínseca del funcionamiento del modo de producción capitalista, sin su presencia en una u otra forma, sería poco menos que imposible el intento de comprender el desenvolvimiento y funcionamiento de este último en su totalidad" (12).

A pesar de que la presencia del Estado capitalista se remonta al origen mismo de este modo de producción, su estudio sistemático desde una óptica marxista es relativamente reciente. Es a finales de la década de los 60 s cuando aparecieron los primeros intentos por

elaborar una teoría general del Estado, aunque hay que reconocer que los clásicos marxistas siempre contemplaron la importancia del mismo en sus diferentes estudios filosóficos y económico-políticos. María Amparo Casar afirma que existen acuerdos básicos entre Marx, Engels, Lenin y Gramsci en cuanto al origen, carácter, funciones generales y futuro del Estado: "El origen del Estado se sitúa en la división de la sociedad en clases y la división del trabajo. El carácter del Estado es incontestablemente capitalista. Su función general es mantener la estructura de clases y las relaciones sociales de producción. El futuro del Estado y de la sociedad capitalista es su destrucción y el paso a una forma más avanzada de organización social" (13).

Sin embargo, estos acuerdos básicos no son suficientes para explicar el desarrollo y conformación de los Estados capitalistas concretos. Esto se refiere al hecho de cómo demostrar que el carácter meramente clasista del Estado capitalista se contraponen a medidas observadas que benefician a las clases explotadas, o por qué y cuándo el Estado ataca abiertamente a diferentes sectores capitalistas en un momento dado. Afirmaciones tan generales no permiten dar cuenta de la gran complejidad de nuestro objeto de estudio: no permiten explicarnos la pertinencia de la lucha de clases y su impacto en la sociedad; tampoco nos permiten observar las diferentes formas de Estado capitalista ni la ejecución de las políticas económicas que implementan.

Con el fin de superar estas generalidades han surgido diferentes propuestas teóricas, en las que se han abordado distintos puntos y

prácticas estatales sin llegar a la formulación de una teoría general del Estado acabada. Dentro de estas propuestas podemos mencionar las dos más difundidas a principios de los años 70's y que posteriormente fueron criticadas por diferentes escuelas y autores, pero que consideramos que son importantes porque son las propuestas pioneras de las concepciones mejor desarrolladas en la actualidad.

La primera de ellas, conocida como la "teoría instrumentalista" del Estado y ampliamente difundida por el inglés Ralph Miliband a fines de los 60's, es en la que se analizan de manera sistemática las relaciones entre la clase dominante y el Estado: relaciones consideradas netamente de servilismo por parte del último y acordes a los intereses de la clase capitalista (14). Las investigaciones que se asocian con esta perspectiva se han concentrado en la clase dominante, en los mecanismos que ligan a ésta con el Estado y las relaciones concretas entre las políticas estatales y los intereses de clase. Algunos de los autores que han desarrollado esta teoría instrumentalista reducen la relación Estado y clases sociales a relaciones interpersonales entre miembros pertenecientes a los diferentes aparatos del primero y a los miembros pertenecientes a la clase dominante.

La segunda teoría pionera es la "teoría estructuralista", principalmente desarrollada por el autor francés Nicos Poulantzas a principios de la década pasada. Este autor, tratando de superar la noción instrumentalista a la cual consideraba como una propuesta funcionalista y no marxista, argumenta que las funciones del Estado están estructuradas por la sociedad y no por las personas que ocupan

cargos políticos. Gold, Lo y Wright (1977) nos dicen que el punto de partida del análisis estructuralista es un examen de la estructura de clases de la sociedad, particularmente de las contradicciones originadas en la esfera de la producción. El Estado trata de superarlas con el fin de reproducir al sistema, con lo cual, esta función define la tendencia de las políticas y organizaciones estatales. El concepto de estructura se refiere a las relaciones interfuncionales y sistémicas que existen entre las instituciones estatales. Por lo tanto, "el análisis de la estructura en una sociedad capitalista, es el análisis de las relaciones funcionales que diversas instituciones mantienen con el proceso de producción y apropiación de plusvalía" (15).

En esta teoría estructuralista se introduce el término de autonomía relativa del Estado con respecto a ciertos miembros o intereses de la clase capitalista. Cada Estado capitalista será más o menos autónomo, según el grado de división interna, de las contradicciones dentro de las diversas clases y fracciones sociales, así como de la intensidad de la lucha de clases. El problema con esta teoría, y en particular, con este punto, se refiere al hecho de que Poulantzas nunca menciona de qué manera la lucha de clases regula las diversas relaciones sociales capitalistas: nunca introduce la acción de las clases sociales sobre el Estado, reduciendo el origen de su carácter capitalista a las restricciones o limitaciones estructurales del sistema.

Ciertamente que muchas políticas estatales son producto del control que ejercen las clases dominantes sobre los diferentes

aparatos del Estado capitalista, apareciendo algunas entidades gubernamentales como instrumentos obvios de los intereses capitalistas; pero, no podemos reducir el carácter y funciones del Estado a un modelo teórico de relaciones interpersonales, por lo que resulta insuficiente e inapropiada la propuesta instrumentalista. Sin embargo, también consideramos inapropiada a la propuesta estructuralista porque, aunque enfatiza que el Estado resulta y se desarrolla dentro del contexto del funcionamiento del sistema capitalista como un todo, no explica los mecanismos sociales que generan una política de clase compatible con las necesidades del mismo sistema, puesto que en ella encontramos, según Amparo Casar, una ausencia total de la acción de las clases sociales sobre el Estado (16).

Nos hemos apoyado en autores más recientes que han superado las limitaciones de las anteriores propuestas teóricas: en algunos de los autores alemanes de la llamada Escuela de Frankfurt.

En el trabajo teórico de Claus Offe, citado por Gold, Lo y Wright (1977), se estudian las relaciones dialécticas entre las políticas estatales y los intereses de la clase capitalista que se desarrollan a la par del proceso de acumulación, sin dejar de lado los intereses e influencias de la clase trabajadora en dichas relaciones. Se analizan las estructuras internas del Estado en cuanto mecanismos contradictorios que median estas relaciones. La contradicción es trasladada al corazón del propio Estado y se le considera como parte esencial del proceso de estructuración de políticas de la sociedad capitalista. "Las estructuras internas del

Estado, tanto como las políticas estatales concretas configuradas en el seno de esas estructuras, constituyen objetos de la lucha de clases. Una teoría del Estado no debe abordar las estructuras del mismo como hechos históricos dados, sino intentar la explicación de éstas mismas" (17). Una teoría del Estado debe contener una amplia discusión de la lucha de clases, una teoría de las modalidades en que esta lucha transforma la organización del Estado. Ofte no muestra al Estado contribuyendo únicamente a reproducir al sistema capitalista, sino configurándose él mismo, por acción de la lucha de clases, producto de las contradicciones que le son inherentes.

Ofte plantea que las contradicciones internas del Estado entre grupos sociales obstaculizan el desarrollo de una política gubernamental efectiva, en función de los intereses del capital como totalidad. El Estado implementa los dos tipos de actividad para proporcionar las condiciones necesarias a una acumulación sostenida de capital: políticas de asignación y políticas de producción. En el primer tipo de actividades el Estado se limitaría a coordinar y regular la asignación de recursos ya producidos; mientras que en el segundo, se compromete directamente en la producción de bienes y servicios que se requieren para el proceso de producción-acumulación. "Ofte demuestra que muchas de las estructuras relevantes en la selección de procedimientos burocráticos y las defensas constitucionalistas e ideológicas de la propiedad privada, constituyen trabas para el desarrollo de mecanismos selectivos que puedan garantizar una producción del Estado al servicio de los intereses generales del capital. Los esfuerzos del Estado para superar estos obstáculos debilitan los

mecanismos selectivos anteriores y aumentan las posibilidades de que las fuerzas anticapitalistas incidan en las políticas estatales" (18).

Por lo tanto, este autor no considera al Estado como un instrumento de la clase capitalista, ni como un Estado reivindicativo de las clases trabajadoras, sino como un ente social, que resulta de la evolución de la lucha de clases en cada formación social específica. La demostración de que la política económica del Estado sirve, en última instancia, a los intereses capitalistas, no prueba que este sea eminentemente capitalista (que sirve necesaria y únicamente a los intereses del capital).

En cuanto a las funciones estatales, observamos que no existe un consenso entre los autores; sin embargo, seguiremos apoyándonos en autores alemanes para abordarlas.

Tilman Evers, por ejemplo, considera que "por funciones del Estado entendemos los campos de acción necesaria y concreta del Estado frente al proceso económico y social de la producción y reproducción; lo demás, son los medios de los que se vale y las formas organizativas e institucionales que asume para tal efecto" (19). De acuerdo con Elmar Alvater, las principales funciones del Estado capitalista, son las siguientes: a) Suministro de las condiciones generales de producción; b) Establecimiento y garantía de un ordenamiento jurídico general, dentro del cual se muevan las relaciones de los sujetos jurídicos en la sociedad capitalista; c) Regulamiento del conflicto entre trabajo asalariado y capital, y, en



caso de necesidad, represión política de la clase trabajadora; d) Garantía de la existencia y de la expansión del capital nacional en su conjunto.

Para concluir, consideramos que la propuesta de la Escuela Alemana de Frankfurt, no sólo se reduce al estudio teórico del carácter, naturaleza y funciones del Estado capitalista, sino que propone el análisis de las formas concretas que asume el Estado en cada formación social específica, integrando al análisis las diferentes etapas evolutivas del capitalismo y su vinculación con el contexto internacional.

#### 2.2.- Estado y Organización Espacial.

En este apartado definimos el papel que juega el Estado en la organización espacial de las formaciones sociales capitalistas. Para ello, retomamos por un lado, la concepción del Estado que se mencionó anteriormente, y por el otro, la idea de que toda organización espacial es producto de la articulación de las relaciones de producción-acumulación y de dominación que desarrollan los agentes de cada formación social a lo largo del tiempo.

Pedro Pirez (1977 y 1978a) considera que debemos abordar la vinculación que tiene el Estado con las relaciones de producción-acumulación y dominación cuando nos preguntemos sobre el papel del Estado en la configuración espacial. Su punto de partida para dicho análisis, con el cual estamos completamente de

acuerdo, es la necesidad de determinar la función que tiene el Estado en una formación social capitalista concreta, tanto en la reproducción del proceso productivo total, como en el conjunto de las relaciones sociales: "En el capitalismo, el proceso productivo se caracteriza no sólo por la explotación sino por constituir un proceso continuo de reproducción ampliada. Es decir, por la incesante acumulación que dinamiza estructuralmente al sistema. Reproducción - tanto de las posiciones sociales determinadas en el interior del proceso productivo como mantenimiento del conjunto de relaciones" (20).

Retomando algunas ideas de la Teoría de los Medios de Consumo Colectivo este autor trata de explicar de qué manera el Estado participa en la organización del espacio. Dentro del proceso productivo global, el Estado se hace cargo de una serie de elementos básicos para la producción, que ningún capital individual le interesa generar, debido a los grandes inversiones que requieren, así como por su lenta recuperación (dado que las tasas de ganancia de dichos elementos para la producción son frecuentemente inferiores a la media y además, poseen una lenta rotación de capital): "las relaciones capitalistas de producción requieren y producen, en relación a la configuración espacial, un conjunto de condiciones determinadas: concentración de actividades y población vinculadas por una trama fluida de comunicaciones y transportes de modo tal que, tanto la producción como la circulación de capital pueda efectuarse en condiciones de productividad y realización. Esto supone la existencia de un conjunto de condiciones generales de la producción (CRP) que posibiliten el desarrollo y la reproducción

del proceso total. Este desarrollo supone una instancia distinta a la de los capitales individuales que compiten entre si. El Estado y su determinación política conforman tal instancia" (21).

El Estado gestiona y produce las CGP sin que le interese que su tasa de ganancia se encuentre por abajo de la media, sino mas bien privilegia el cumplimiento de su función de apoyo a la reproducción del proceso productivo global.

Por otro lado, la generación de las CGP por parte del Estado también abarca buena parte del consumo reproductivo de la fuerza de trabajo; por lo tanto, el Estado produce los medios de consumo colectivo (MCC) que aseguran la disponibilidad de una mano de obra barata y lo suficientemente calificada para las necesidades del capital.

Para Pérez, la producción y gestión de las CGP y de los MCC no son problemas meramente económicos, ... "se trata quizás de manera predominante de problemas políticos. Por una parte, relaciones entre clase capitalista y clase obrera, y por la otra, relaciones entre fracciones de la primera, que superan la meras relaciones económicas. Surgen una serie de problemas que exceden las causas netamente económicas y nos aproximan a una perspectiva de cohesión global del sistema social... (1)...El Estado se articula en la reproducción global del conjunto de relaciones, tanto desde una función económica de reproducción de la producción social, como desde una función política de reproducción de las relaciones de clase en forma total" (22). De esta manera, el autor introduce a las

relaciones de dominación dentro de su esquema de análisis.

Hay que recordar que la gestión y producción de los bienes y servicios públicos no son las únicas acciones estatales que inciden en la organización del espacio. Existen medidas o políticas estatales que de manera directa influyen en la organización espacial; pero existe un sinnúmero de políticas que indirectamente, también se vinculan a dicha organización.

Tratando de sintetizar la propuesta del autor, podemos decir que la organización espacial aparece determinada por los procesos sociales, tanto de producción y reproducción económica (producción-acumulación), como por el proceso de reproducción de las relaciones sociales (dominación política e ideológica), en los cuales el Estado participa ampliamente y con un carácter específico.

De acuerdo con este autor y con Alejandro Kofman (23) existen diferentes vías a través de las cuales el Estado organiza directamente el espacio:

a) El Estado regula el uso y ocupación del territorio en función del proceso de producción-acumulación; ordenando el aparato jurídico-administrativo que legitima la apropiación privada del suelo y la generación de las sobreganancias de localización, conocidas como renta del suelo.

b) El Estado participa, como se mencionó anteriormente, en la

producción y gestión de las CUP y de los MCC que requiere el proceso productivo global de una formación social específica.

c) Por último, "el Estado participa en la configuración espacial por razones fundamentalmente políticas. Debemos distinguir tres situaciones: 1) Participación represiva: acciones en la configuración de los elementos materiales en función de la represión de los elementos populares; 2) Participación integradora: por el otorgamiento y mejoramiento de servicios y equipamientos se pretende integrar a los sectores populares; 3) Participación ideológica: la reproducción de las relaciones sociales en el ordenamiento del uso del suelo en la ciudad que reproduce jerarquías sociales; en la formulación de planes irrealizables en ciertas coyunturas o que no pretende realizar, para distraer o justificar a ciertos sectores sociales o político-sociales, etc." (24).

Para terminar este capítulo, nos gustaría agregar que las diferentes luchas políticas y las relaciones de dominación, que se han dado entre las principales clases sociales de una formación social concreta, son los procesos sociales que han determinado el carácter y funciones del Estado y, por consiguiente, sus formas y grados de participación en la organización del espacio. Al ser el Estado capitalista un producto del enfrentamiento de diferentes grupos sociales, se le debe concebir como la condensación de las relaciones entre esos grupos sociales y no, simplemente, como un instrumento de una clase social. Por lo tanto, la organización espacial dentro de una sociedad capitalista no podrá ser considerada tan mecánicamente como para afirmar que es una función directa de

los intereses capitalistas.

En conclusión, tenemos que reconocer en todo estudio espacial que el Estado capitalista orienta, en última instancia, sus acciones y políticas en función de la correlación de fuerzas que se dan en la lucha de clases. Así, los enfrentamientos interclase son el origen de las formas como se manifiestan y resuelven las contradicciones entre grupos y agentes sociales, y, lo que determina las diversas formas y grados de participación estatal en la organización del espacio de una formación social concreta.

NOTAS Y REFERENCIAS

- (1) LORAGGIO, José Luis (1978), p 38.
- (2) LIPIETZ, Alain (1976), p 38. En cuanto a la dimensión espacial de los procesos sociales, véase también a Juan José Palacios (1984) y a Pedro Pirez (1980).
- (3) CORAGGIO, José Luis (1978), p 29.
- (4) IBIDEM, p 42.
- (5) IBIDEM, p 44.
- (6) PALACIOS, Juan José (1984), p 64.
- (7) ROITMAN, Alejandro Boris (1976), p 17.
- (8) MASSEY, Doreen (1979), p 234.
- (9) IBIDEM, p 234.
- (10) PIREZ, Pedro (1980), p 33.
- (11) CORAGGIO, José Luis (1977), p 69.
- (12) SONNTAG, Heinz Rudolph (1977), p 10.
- (13) CASAR, María Amparo (1982), p 3.
- (14) De acuerdo con el Diccionario Marxista de Economía Política, la clase capitalista o burguesía es la clase dominante en las sociedades capitalistas; posee en propiedad los medios de producción mas importantes y vive a costa de explotar el trabajo asalariado. De aquí en adelante hablaremos de clase dominante o capitalista, de manera indistinta.
- (15) GOLD, LO Y WRIGHT (1977), p 29.
- (16) CASAR, María Amparo (1982), p 8.
- (17) GOLD, LO Y WRIGHT (1977), p 54.
- (18) IBIDEM, p 45.
- (19) EVERS, Tilman (1979), p 65.
- (20) PIREZ, Pedro (1977), p 227.
- (21) PIREZ, Pedro (1978a), p 381. Entre los autores que abordan

ampliamente la Teoría de los Medios de Consumo Colectivo véase a Christian Topalov (1978) LA URBANIZACIÓN CAPITALISTA, y a Jean Lojkine (1977) MARXISMO, ESTADO Y LA CUESTIÓN URBANA.

(22) IBIDEM, p 383.

(23) ROHMANN, Alejandro Boris (1974a), p 128.

(24) FÍREZ, Pedro (1978a), p 385.



## II.- LA ORGANIZACION REGIONAL DEL ESPACIO GUANAJUATENSE.

La organización del espacio guanajuatense, como la de todo espacio social, se modifica constantemente por la acción de los diferentes agentes sociales que le han dado forma y dinamismo. Las tres regiones en que se ha dividido al estado por parte de diferentes instancias gubernamentales, han seguido pautas de organización espacial específicas, determinadas por las diferentes prácticas sociales a lo largo del tiempo.

El estado de Guanajuato, con solamente el 1.55% del territorio nacional, en 1980 contribuía con el 4.6% de la población total, ocupando el sexto lugar de las entidades con mayor población (1). Además, participó con casi el 3% del PIB nacional, siendo el noveno estado con mayor participación (después de las entidades de especialización petrolera y del Distrito Federal, México, Jalisco y Nuevo León). En ese mismo año, Guanajuato generó el 4.32% del PIB agropecuario nacional y el 3.3% del industrial nacional (2).

Con base en la importancia económica y social que representa esta entidad a nivel nacional, el Estado mexicano consideró dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 a la región del Bajío como una de las catorce áreas prioritarias de desarrollo

nacional.

En el presente capítulo, pretendamos describir las pautas que siguió la organización espacial de la sociedad y economía guanajuatenses en el periodo 1970-1980, básicamente las referidas a las desigualdades regionales.

#### 1.- DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION.

El patrón de distribución territorial de la población total del estado se caracteriza por la existencia de grandes diferencias regionales. De acuerdo con los datos de los dos últimos Censos Generales de Población y Vivienda (1970 y 1980), observamos una tendencia creciente a la concentración de la población estatal en la región del Bajío (55.3% en 1970 y 60.5% en 1980), mientras que en las otras dos regiones, la tendencia ha sido decreciente. (Véase cuadro 2.1). La concentración poblacional en el Bajío se está dando, principalmente, en los municipios y ciudades del Corredor Industrial (C.I.), ya que en 1970 éste contaba con el 41.1% de los 2,236,382 habitantes del estado y en 1980 con el 45.2% de los 3,006,247 habitantes del estado.

Esta alta concentración la observamos mas claramente, por medio de los indicadores de Densidad de la Población y del Índice de Gini. En 1970, se registró una densidad de 73.26 habs/km<sup>2</sup> en el conjunto del estado (tres veces mayor a la nacional: 24.5 habs/km<sup>2</sup>), mientras que la región Norte se encontraba muy por debajo de ese

promedio con 23 hab/km<sup>2</sup>. y la región Sur, apenas por arriba, con 75.43 hab/km<sup>2</sup>; en tanto que, en el Bajío y C.I. la densidad demográfica era de 147.53 hab/km<sup>2</sup> y 258.15 hab/km<sup>2</sup>, dos y tres veces mayor al promedio estatal, respectivamente.

En 1980, la densidad promedio del estado era de 98.48 hab/km<sup>2</sup> (casi tres veces mayor a la nacional: 34.14 hab/km<sup>2</sup>), permaneciendo la región Norte muy rezagada con 27.5 hab/km<sup>2</sup> y en menor medida la Sur con 92.58. En el Bajío y C.I. la densidad de población se incrementó a poco más del doble y triple respectivamente en relación a la densidad estatal (209.33 y 351.86 hab/km<sup>2</sup>). (Véase cuadro 2.1).

La superficie terrestre del Bajío y principalmente del C.I. ocupan una proporción relativamente pequeña del total estatal (28.5% y 13.6% respectivamente), pero consideramos que dicha concentración se ha desarrollado primordialmente en las áreas urbanas de la región, las cuales son de por sí porciones muy reducidas de la superficie total estatal.

En cuanto al Índice de Gini (3), como indicador de la concentración de la población en el estado, podemos observar que este aumentó de 0.3761 en 1970 a 0.3988 en 1980, mostrando una tendencia hacia la concentración de la población en la región del Bajío como sigue:

a) La región Norte representa el 43.3% de la superficie estatal, la cual estaba ocupada en 1970 por el 13.6% de la población

total del estado y, en 1980 sólo por el 12.9% del total. lo que indica una tendencia decreciente.

b) En cuanto al porcentaje acumulado de las dos regiones menos densas (Norte y Sur), la superficie de ambas representa el 71.5% de la total estatal, las cuales en 1970 estaban ocupadas en conjunto por el 42.6% y en 1980 por el 39.4% del total de la población.

c) Por lo tanto, en el Bajío se localiza la mayor concentración de población, con tendencia a aumentar, ya que en 1970 el 57.3% y en 1980 el 60.5% de la población total se localizaba en una superficie correspondiente al 28.4% del total de la entidad. (Véase gráfica 2.1 y cuadro 2.2)

#### 1.2.- Crecimiento Demográfico a Nivel Regional 1970-1980.

De acuerdo con las tasas de crecimiento medio anual de CONAPO (4), la población del estado de Guanajuato ha crecido desde 1950 a tasas inferiores a las tasas promedio nacionales, pero siempre con una leve tendencia a aumentar:

	1950-1960	1960-1970	1970-1980
REPUBLICA MEXICANA	3.1	3.4	3.4
GUANAJUATO	2.7	2.8	2.9

En el mismo cuadro 2.1 podemos observar que en 1970 y en 1980, las regiones del Norte y Sur presentaron tasas de crecimiento de 2.4% y 2% anuales respectivamente, las cuales están muy por debajo de la dinámica de crecimiento demográfico estatal y nacional. Por

Cuadro 2.1.- SUPERFICIE TERRITORIAL, DISTRIBUCION, DENSIDAD Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION POR REGIONES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970 Y 1980.

REGION	MUNIC.	SUPERFICIE	I	POB1970	I	DENSIDAD	POB1980	I	DENSIDAD	TASA CREC.
TOTAL GTO	46	30524.40	100.00	2236382	100.00	73.27	3006247	100.00	98.49	2.86
NORTE	13	13219.90	43.31	304305	13.61	23.02	389366	12.95	29.45	2.38
SUR	18	8612.80	28.22	649727	29.05	75.44	797413	26.53	92.58	1.98
BAJIO	15	8691.70	28.47	1282350	57.34	147.54	1819468	60.52	209.33	3.38
C.I.	5	3860.30	12.65	919338	41.11	238.15	1358303	45.18	351.86	3.77

Fuente: Elaborado con datos del IX y X Censos Generales de Poblacion, 1970 y 1980.

CUADRO 2.2.- SUPERFICIE TERRITORIAL, DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION E INDICES DE GINI DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970 Y 1980.

1 9 7 0									
REGION	DENSIDAD	SUPERF.	FRECUENCIA	F SUPERF.	POBLACION	FRECUENCIA	F POBLACION		
	HABS/KM2	EN KMS2	SUPERFICE	ACUMULADA		POBLACION	ACUMULADA		
BAJIO	147.57	8691.7	28.47	28.47	1282350	57.34	57.34	2460.004	3250.666
SUR	75.43	8612.8	28.22	56.69	649727	29.05	86.39	5669.071	8639.296
NORTE	23.01	13219.9	43.31	100.00	304305	13.61	100.00	8129.074	11889.96
		30524.4	100.00		2236382	100.00			IG = -0.37608
1 9 8 0									
BAJIO	147.57	8691.7	28.47	28.47	1819468	60.52	60.52	2478.658	3431.085
SUR	75.43	8612.8	28.22	56.69	797413	26.53	87.05	5669.071	8704.809
NORTE	23.01	13219.9	43.31	100.00	389366	12.95	100.00	8147.729	12135.89
		30524.4	100.00		3006247	100.00			IG = -0.39981

Fuente: Elaborado con datos del IX y X Censos Generales de Poblacion y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 2.3.- CATEGORIAS MIGRATORIAS, CRECIMIENTO TOTAL, NATURAL Y SOCIAL Y TASA DE CRECIMIENTO SOCIAL DE LA POBLACION POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970-1980.

REGION	C R E C I M I E N T O			TASA	CATEGORIA DE MIGRACION
	TOTAL	NATURAL	SOCIAL	CRECIM.SOC.	
	1	2	3	I	
NORTE	85061	124947	-39886	-1.40	RECHAZO MODERADO
SUR	147686	219222	-71536	-1.16	RECHAZO MODERADO
CENTRO O BAJIO	537118	478187	58932	0.51	ATRACCION MODERADA

Fuente: Elaborado con datos del IX y X Censos Generales de Poblacion y Vivienda, 1970 y 1980.

contraste, la región del Bajío posee una tasa del 3.4% que se incrementa aun mas si solo consideramos a los cinco municipios del C.I.: 5.8% anual, lo cual confirma que el C.I. crece al doble del ritmo al que lo hace la región Sur y es la región del Bajío la de mayor dinámica demográfica de la entidad.

Las disparidades demográficas interregionales en el ritmo de crecimiento seguramente están afectadas por las inmigraciones en el C.I. de personas que buscan emplearse en actividades no agrícolas, procedentes de las regiones Norte y Sur y de otros estados. Desgraciadamente, al no contar con datos de migración intermunicipal, no podemos verificar del todo dicha hipótesis. Sin embargo, de acuerdo con los datos del cuadro 2.3 observamos que las regiones Norte y Sur presentan una tasa anual de crecimiento social negativa de -1.4% y -1.1% respectivamente, entre 1970 y 1980, indicándonos una categoría migratoria de **rechazo moderado** en ambos casos. En cuanto al Bajío, este presenta una tasa de crecimiento social de 0.5% y un crecimiento social de 58,332 habitantes en estos diez años, lo que corresponde a una categoría migratoria de **atracción moderada**. Con estos datos, podríamos afirmar que no toda la población que emigra de las regiones Norte y Sur llega a instalarse al Bajío, aunque seguramente una importante proporción de ésta lo hace (principalmente a las ciudades del C.I.).

Las tendencias de crecimiento natural en México, muy elevadas con respecto a las de países desarrollados, han resultado "de la conjugación de dos hechos: la fuerte disminución de la mortalidad general y la casi inalterable y elevada tasa de fecundidad, de la

población" (5). Tal vez, la tasa de fecundidad a finales de nuestro periodo de estudio haya disminuido, como resultado de las políticas demográficas, de planificación familiar básicamente, implementadas en todo el territorio nacional, durante el sexenio de López Portillo.

De cualquier forma, de seguir el mismo patrón en la dinámica de crecimiento, la población guanajuatense se concentrará cada vez más en el Bajío, particularmente en el C.I.

## 2.- DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS, 1970-1980.

Los dos indicadores que se emplearon para analizar dicha distribución espacial de las actividades económicas, fueron la PEA de 1970 y 1980, y el Valor Agregado de los diferentes sectores económicos de 1975.

De acuerdo con Massey (1977) y Coraggio (1979) la concentración de las actividades económicas no obedece a hechos fortuitos, sino más bien a las mayores y mejores ventajas que puede presentar una región u otra a los diferentes inversionistas en cuanto a disponibilidad de fuerza de trabajo, infraestructura, materias primas, etc. El criterio de localización de cada unidad productiva privada, se basa en la mayor valorización de su capital, criterio que difícilmente concuerda con los objetivos de equidistribución o intereses globales de una sociedad. Sin embargo, la localización de las unidades productivas del Estado no se restringe a dicho criterio,

sino que para ella se consideran o deberían de considerarse un mayor número de criterios relacionados con las diferentes necesidades de la población y la economía regionales y nacionales.

Proponemos que el grado de concentración regional de dichos indicadores nos señalara qué región o regiones poseen un mayor nivel de desarrollo dentro del estado, o por lo menos, qué regiones tienen una mayor participación y dinámica dentro de la economía guajuatense, determinando de esta manera, importantes desigualdades interregionales que posteriormente serán analizadas en las conclusiones de este capítulo.

#### 2.1.- Distribución Regional de la PEA por Sector Económico.

Nuestro análisis de la PEA (6) lo hemos dividido en dos partes: la distribución por sectores y la distribución por regiones.

##### Distribución de la PEA por Sectores:

En 1970, la mayor parte de la PEA del sector agropecuario estatal se localizaba en las regiones del Bajío y Sur, sumando un 89.9%, mientras que la población ocupada por el sector secundario estaba concentrada casi en un 80% en el Bajío, localizándose un 67.8% de la PEA industrial en los municipios del C.I. Por lo que respecta a la PEA del sector terciario, esta también se encontraba superconcentrada en el Bajío y específicamente en el C.I.: 75% y 60.7% respectivamente.



Para el año de 1980 la PEA del sector agropecuario se localizó principalmente en la región Sur con un 45% del total estatal, y la PEA de los sectores secundario y terciario, siguieron altamente concentrados en el Bajío. (Véase cuadro 2.4).

#### Distribución de la PEA por Regiones:

En cuanto al análisis de la distribución por regiones en 1970, la mayor parte de la PEA en la región del Norte (73%) se dedicaba a las actividades agropecuarias, disminuyendo considerablemente en 1980 (52%) y ganando terreno la proporción de PEA industrial (28.9%). La PEA de la región Sur, de eminente corte agropecuario, también perdió importancia en 1980, aunque en un menor porcentaje (6%). El Bajío mostró en 1970 una mayor diversificación que las otras dos regiones y que el C.I. mismo, ya que, aunque dominó la proporción de la PEA agropecuaria (37%), la actividad industrial ocupó una tercera parte de la PEA regional y las actividades terciarias un 30% de la misma. En 1980 observamos que las actividades no agrícolas ocupaban al 80% de la PEA regional, mientras que en el C.I. lo hacían al 85.4%. (Véase cuadro 2.5)

De acuerdo con el Índice de Diversificación Económica de la PEA (7), en 1970 la economía de la región Norte presentaba una estructura semidiversificada, con alto peso del sector agropecuario, y la región del Sur presentaba una estructura concentrada, básicamente en el sector agropecuario. Por su parte, la región del Bajío presentó una estructura ampliamente diversificada, con un índice mínimo (0.004). En 1980, las tres regiones presentaron

CUADRO 2.4.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA PEA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970 Y 1980.

SECTOR	1970									
	NORTE	%	SUR	%	BAJIO	%	TOTAL	%	C.I.	%
I	55649	73.03	107373	74.75	113422	37.11	276444	52.60	61071	27.60
II	9646	12.66	16791	11.69	101285	33.13	127724	24.30	86566	39.13
III	10906	14.31	19472	13.56	90970	29.76	121348	23.09	73608	33.27
TOTAL	76201	100.00	143636	100.00	305677	100.00	525516	100.00	221245	100.00

SECTOR	1980									
	NORTE	%	SUR	%	BAJIO	%	TOTAL	%	C.I.	%
I	32204	52.21	84294	59.90	70997	20.85	187495	34.54	38277	14.63
II	16572	26.87	32002	22.74	166245	48.82	214819	39.57	139826	53.44
III	12900	20.92	24427	17.36	103266	30.33	140593	25.90	83550	31.93
TOTAL	61676	100.00	140723	100.00	340508	100.00	542907	100.00	261653	100.00

Fuente: Elaborado con datos del II y X Censos Generales de Poblacion y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 2.5.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA PEA POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA CADA SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1970 Y 1980.

REGION	1970					
	SECT. I	%	SECT. II	%	SECT. III	%
NORTE	55649	20.13	9646	7.55	10906	8.99
SUR	107373	38.84	16791	13.15	19472	16.05
BAJIO	113422	41.03	101285	79.30	90970	74.97
TOTAL	276444	100.00	127722	100.00	121348	100.00
C.I.	61071	22.09	86566	67.78	73608	60.66

REGION	1980					
	SECT. I	%	SECT. II	%	SECT. III	%
NORTE	32204	17.18	16572	7.71	12900	9.15
SUR	84294	44.96	32002	14.90	24427	17.37
BAJIO	70997	37.87	166245	77.39	103266	73.45
TOTAL	187495	100.00	214819	100.00	140593	100.00
C.I.	38277	20.41	139826	65.09	83550	59.43

Fuente: Elaborado con datos del II y X Censos Generales de Poblacion y Vivienda, 1970 y 1980.

estructuras económicas diversificadas, de lo cual no estamos completamente seguros dadas las deficiencias de información anteriormente señaladas, pero con índices muy cercanos al de estructura semidiversificada en el caso de la región Sur. (Véase cuadro 2.6).

Los altos porcentajes de PIA ocupada en actividades no agrícolas en el Bajío y C.I. sugieren que esta población se localiza en su mayoría en zonas urbanas. De los cinco municipios del C.I. en cuatro de ellos se localizan ciudades con más de 100,000 habitantes y León registro una población de 520,000 habitantes en el año de 1980 (8). Ninguna otra ciudad del estado, además de las del C.I., sobrepasaba los 100,000 habitantes en ese año.

## 2.2.- Distribución Regional del Valor Agregado de las Actividades Económicas.

Debido a la inexistencia de datos del PIB a nivel municipal, utilizamos los datos disponibles del Valor Agregado en los censos económicos de 1975 (industrial, comercial y de servicios) y el agrícola, ganadero y ejidal de 1970, indexando los precios de 1970 a precios de 1975 en el último caso.

El INEGI define al Valor Agregado como la diferencia entre el valor de la producción y el valor de los bienes y servicios de consumo intermedio, argumentando que "la suma de toda la sociedad de valores agregados es lo que constituye el PIB... (9)... El Valor Agregado, también denominado PIB, es uno de los indicadores

económicos más importantes para evaluar la actividad económica, "ya sea de un sector en especial o de toda la economía" (9), razón que nos parece suficiente para apoyar parte de nuestro análisis en dicho indicador económico.

En el año de 1975, el Valor Agregado estatal se concentró en poco más de 3/4 partes en la región del Bajío, participando tan sólo los cinco municipios del C.I. con el 62.2% del total, mientras que las otras dos regiones sólo participaron con un raquitico 8.2% la región Norte y con 15.2% la región Sur. (Véase cuadro 2.7).

Nuestro análisis de Valor Agregado (VA) también lo dividimos en dos partes:

#### Distribución Sectorial del Valor Agregado:

Analizando el VA a nivel sectorial, el patrón de distribución económica registraba niveles aun mayores de concentración en el Bajío y el C.I., ya que tan sólo el Bajío concentraba el 93.7% de la industria estatal, el 84% del total comercial y el 84.7% del total del VA del subsector servicios. (Véase cuadro 2.8). El Bajío también generó un alto porcentaje del VA agropecuario, participando con poco más de la mitad del total estatal, mientras que las Regiones Sur y Norte contribuían con el 30.2% y 17.3% respectivamente.

El Bajío, que participa con los más altos porcentajes de la generación del V.A. estatal en los tres sectores, está considerado

CUADRO 2.6.- INDICE DE DIVERSIFICACION ECONOMICA DE LA PEA POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970 Y 1980.

REGION	IDE 1970	ESTRUCTURA	IDE 1980	ESTRUCTURA
NORTE	0.3548	SEMIDIVERSIF.	0.0828	DIVERSIFICADA
SUR	0.3862	CONCENTRADA	0.1679	DIVERSIFICADA
CENTRO	0.0041	DIVERSIFICADA	0.0607	DIVERSIFICADA

Fuente: Elaborado con datos del II y I Censos Generales de Poblacion y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 2.7.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DEL VALOR AGREGADO TOTAL POR REGIONES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1975. (MILES DE PESOS CORRIENTES)

REGION	VALOR AGREGADO	%
TOTAL	8749004	100.00
NORTE	715794	8.18
SUR	1327630	15.17
CENTRO O BAJIO	6705580	76.64
C.I.	5450991	62.30

Fuente: Elaborado con datos de los ultimos censos industrial, comercial, de servicios, y agricola, ganadero y ejidal.

CUADRO 2.8.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DEL VALOR AGREGADO REGIONAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1975. (MILES DE PESOS CORRIENTES)

REGION	AGROPEC.	%	INDUST.	%	COMERC.	%	SERVS.	%
NORTE	534264	17.27	57917	1.98	89825	4.03	33788	6.64
SUR	935362	30.24	123425	4.30	222868	10.00	43975	8.65
BAJIO	1623132	52.48	2734955	93.72	1916651	85.97	430842	84.71
TOTAL	3092758	100.00	2918297	100.00	2229344	100.00	508605	100.00
C.I.	925563	29.93	2390244	81.91	1762471	79.06	372713	73.28

Fuente: Elaborado con datos de los ultimos censos industrial, comercial, de servicios y el agricola, ganadero y ejidal.

como la región de mayor dinamismo económico en la entidad. lo cual también es indicativo de que su producción no solo está diversificada sino que es altamente productiva en relación con las otras dos regiones.

#### Distribución Regional del Valor Agregado:

Se puede observar en el cuadro 2.9 que en las regiones Norte y Sur el sector con mayor participación es el agropecuario, doblando el promedio estatal del sector. En cuanto al Eajío, observamos que el sector secundario es el predominante con un 40.8%, siguiéndole las actividades terciarias con un 28.6%. En el C.I. las actividades no agrícolas tienen una mayor participación sectorial, carendo drásticamente el sector primario con relación al promedio estatal.

El Índice de Diversificación Económica del VA nos permite constatar que en 1975 las economías de las regiones Norte y Sur dependían básicamente del sector agropecuario, puesto que estas presentaban estructuras concentradas con índices mucho más bajos que los de la MEA de 1980 (0.4592 y 0.3793 respectivamente). Por otro lado, el Eajío siguió presentando una estructura diversificada, mostrándonos que su economía no dependía de un solo sector. (Véase cuadro 2.10).

CUADRO 2.9.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DEL VALOR AGREGADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA PARA LAS REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1975.  
(MILES DE PESOS CORRIENTES)

SECTOR	NORTE	% SUR	% SUR	% BAJIO	% TOTAL	% C.I.	%			
AGROPEC.	534264	74.64	935362	70.45	1623132	24.21	3092758	35.35	925563	16.98
INDUST.	57917	8.09	125425	9.45	2734955	40.79	2918297	33.36	2390244	43.85
COMERC.	89825	12.55	222868	16.79	1916651	28.58	2229344	25.48	1762471	32.33
SERVS.	33788	4.72	43975	3.31	430842	6.43	508605	5.81	372713	6.84
TOTAL	715794	100.00	1327630	100.00	6705580	100.00	8749004	100.00	5450991	100.00

Fuente: Elaborado con datos de los ultimos censos industrial, comercial, de servicios y el agricola, ganadero y ejidal.

CUADRO 2.10 .- INDICE DE DIVERSIFICACION ECONOMICA DEL VALOR AGREGADO POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO 1975

REGION	IDE 1975	E S T R U C T U R A
NORTE	0.4529	C O N C E N T R A D A
SUR	0.3793	C O N C E N T R A D A
CENTRO	0.0810	D I V E R S I F I C A D A

Fuente: Elaborado con datos de los Censos Economicos de 1975 y el Agricola, Ganadero y Ejidal de 1970.

### 3.- DESIGUALDADES REGIONALES Y SOCIALES EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO. 1970-1980.

Retomando las propuestas de Pirez (1978 a y 1980) y Coraggio (1977) acerca de las desigualdades entre grupos sociales, tendremos que enfatizar que estas deberían conceptualizarse principalmente como desigualdades entre grupos sociales. "Las desigualdades interregionales en un país capitalista son solo un aspecto de la estratificación social que a su vez es sólo una forma en que aparece la división en clases" (10).

Con el fin de no homogeneizar la población de nuestras regiones, negando así la estratificación social de la misma, en este apartado abordamos las desigualdades sociales intra e interregionales a través del análisis de la distribución del ingreso de la PEA y el Índice de Gini (11).

El estado de Guanajuato presentó en 1970 un índice de concentración del ingreso de 0.5825, que es ligeramente mayor al nacional: 0.556 (12), y que se redujo hasta 0.4688 en 1980. Esta reducción nos indica que los grupos y sectores sociales menos favorecidos obtuvieron una mayor participación en la alta distribución del ingreso de un año censal a otro, además también podemos observar que esta entidad tuvo en 1980 una distribución más "justa" que la observada en el índice promedio nacional. Sin embargo, no dejan de impresionarnos los altos niveles de concentración del ingreso que se registraron en el estado: en 1970,



por ejemplo, tan sólo un 10% de la PEA concentró casi el 50% de todo el ingreso y, en 1980, "solamente" el 43%. (Véase cuadros 2.11 y 2.12 y gráficas 2.1 y 2.2).

Para el caso de la región Norte tenemos, en 1970, un altísimo índice de concentración del ingreso que, aunque disminuye hasta 0.4452 en 1980, no deja de señalar la persistencia de altos niveles de concentración. Por ejemplo, en 1970 solamente el 20% de la población concentraba más del 65% del ingreso regional, mientras que en 1980 "sólo" concentraba el 50%. (Véase cuadros 2.13 y 2.14 y gráfica 2.3).

En cuanto a la región Sur, también observamos un leve descenso en el índice de Gini (1970: 0.5386 y 1980: 0.4636). Sin embargo, tampoco podemos negar que los niveles de concentración en los dos años de referencia son muy elevados. Por ejemplo, el 10% de la población concentraba el 52% del total de ingresos y el 35% de los sectores sociales más pobres apenas se quedaban con un 5% del total. En 1980, los niveles de concentración disminuyeron hasta el 38% para el grupo de mayores ingresos, beneficiándose principalmente los de ingresos medios y sencillos. (Véase cuadros 2.13 y 2.14 y gráfica 2.4)

También en el Bajío y en el C.I. un pequeño grupo social recibía altos porcentajes del ingreso regional, que iban desde el 50% en 1970 para el Bajío hasta el 40% en 1980 para el C.I. En estas dos regiones los índices de concentración también disminuyeron entre los dos años censales, sólo que lo hicieron en mucho menor

CUADRO 2.11.- DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LA PEA E INDICE DE GINI DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970.

NIVEL INGRESO	MEDIA	P E A	PEAII	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA
				DE LA PEA	PEA ACUM	PEAII	PEAII ACUM
Hasta \$199	100	110893	11089300	0.2351	23.5100	0.0294	2.9400
200 a 499	350	171461	60018350	0.3636	59.8661	0.1591	18.8548
500 a 999	750	113705	85278750	0.2411	83.9730	0.2261	41.4678
1000 a 1499	1250	33703	42128750	0.0715	91.1185	0.1117	52.6389
1500 a 2499	2000	22097	44194000	0.0468	95.8033	0.1172	64.3576
2500 a 4999	3750	12645	47418750	0.0268	98.4842	0.1257	76.9314
5000 a 9999	7500	4474	33555000	0.0095	99.4328	0.0890	85.8291
10000 y mas	20000	2672	53440000	0.0057	99.9993	0.1417	99.9995
		471670	377122900	1.0000		1.0000	

I<sub>G</sub> = 0.5825

Fuente: Elaborado con datos del II Censo General de Poblacion y Vivienda, 1970.

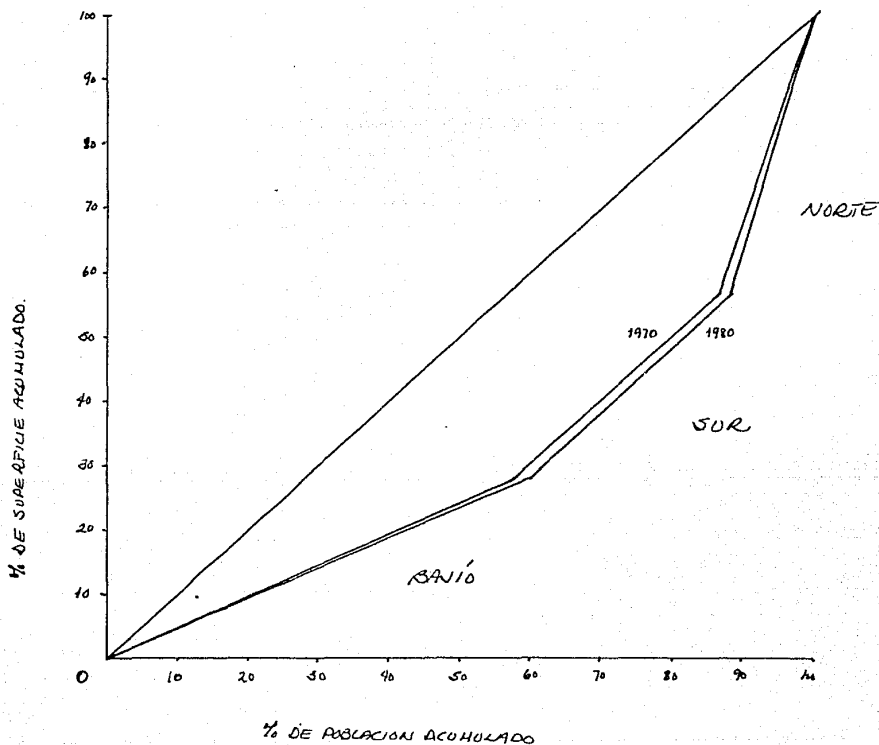
CUADRO 2.12.- DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LA PEA E INDICE DE GINI DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1980.

NIVEL INGRESO	MEDIA	PEA	PEAII	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA
				DE LA PEA	PEA ACUM	PEAII	PEAII ACUM
HASTA \$173	87	73222	6370314	0.0932	9.32	0.0070	0.70
174-426	387	124657	48242259	0.1586	25.18	0.0528	5.97
427-1057	742	351472	260792224	0.4472	69.90	0.2853	34.50
1058-1430	1244	80703	100394532	0.1027	80.17	0.1098	45.48
1431-2620	2028	103548	209736474	0.1318	93.35	0.2294	68.43
2621-4796	3709	33929	125825697	0.0432	97.66	0.1376	82.19
4797-6490	5644	10286	58049041	0.0131	98.97	0.0635	88.54
6491 Y MAS	12982	8069	104751758	0.0103	100.00	0.1146	100.00
		785886	914162299	1.0000		1.0000	

I<sub>G</sub> = 0.4688

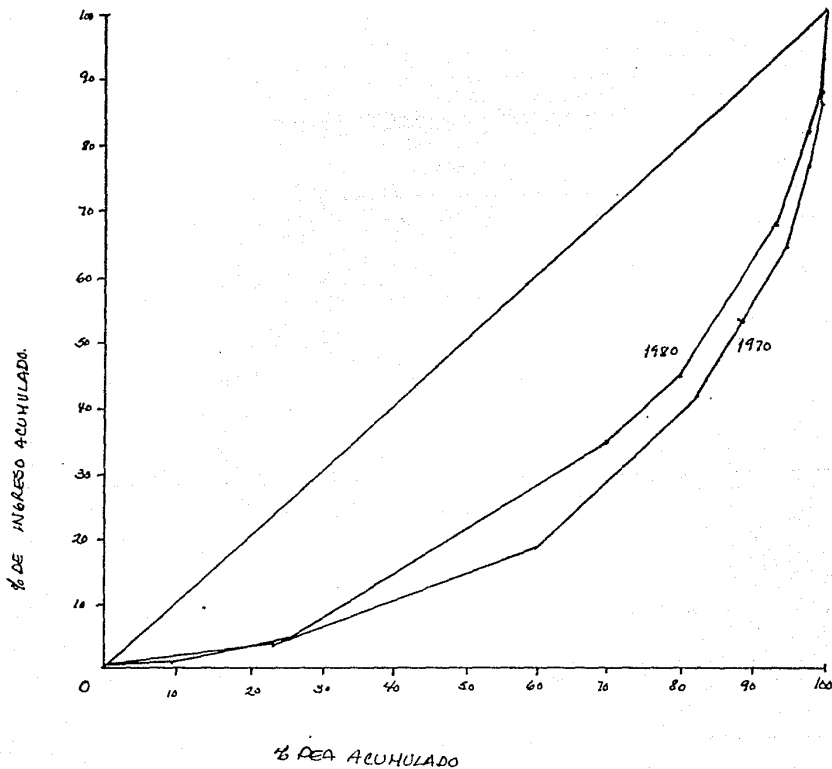
Fuente: Elaborado con datos del I Censo General de Poblacion y Vivienda, 1980.

GRAFICA 2.1: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.



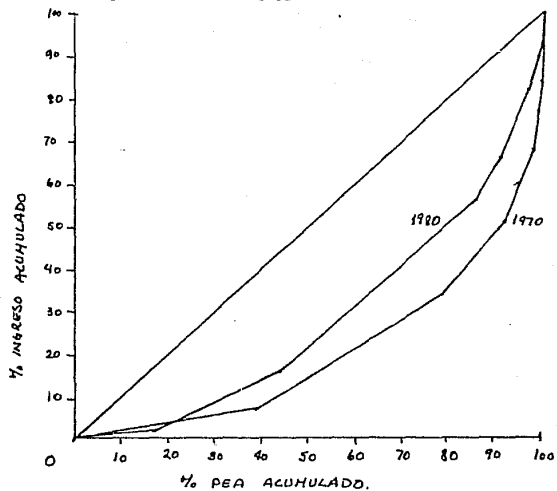
FUENTE: ELABORADO CON DATOS DEL IX Y X CENSOS NACIONALES DE POBLACION Y VIVIENDA.

GRAFICA 2.2-DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LA PEA:  
ESTADO DE GUANAJUATO.

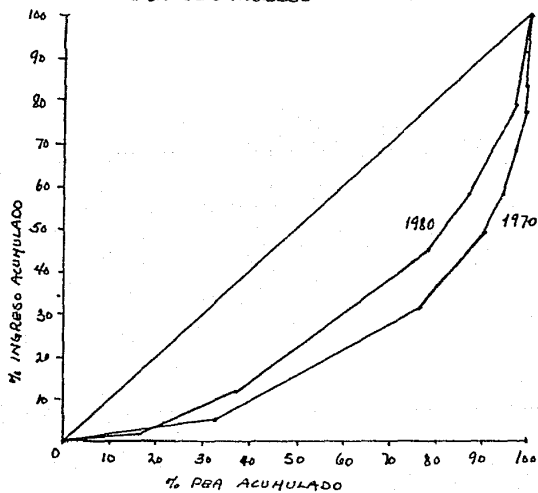


FUENTE: ELABORADO CON DATOS DEL VII Y IX CENSOS GENERALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA.

GRAFICA 2.3.- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LA PEA: REGIÓN NORTE



GRAFICA 2.4.- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LA PEA: REGIÓN SUR



FUENTE: ELABORADO CON DATOS DEL IX Y X CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA.

proporción que en las otras dos regiones. (Véase cuadros 2.13 y 2.14 y gráficas 2.5 y 2.6).

Por lo que respecta a las comparaciones interregionales, podemos mencionar que la distribución "menos injusta" del ingreso en 1970 se dio en el C.I. con un índice del 0.5474, y la peor se presentó en la región del Norte con un índice del 0.5963. En la región Norte el 80% de la población con menores recursos recibía el 33% del ingreso regional, mientras que en el C.I. el grupo equivalente recibía el 40%.

En 1980 las tendencias cambiaron radicalmente. Lo cual probablemente, se puede explicar por las deficiencias que presentó la información censal ese año. Por ejemplo, el Índice de Gini, en el caso de la región Norte, descendió abruptamente hasta un 0.4452, siendo éste el menor con respecto a las otras regiones. El C.I., después de haber presentado el Índice de Gini "menos injusto", ahora posee la mayor concentración del ingreso por parte de los grupos de mayores recursos.

Podríamos afirmar que la distribución del ingreso en el estado de Guanajuato en los dos periodos censales sigue siendo concentrada, en un alto grado, en las manos de pequeños grupos sociales, aun y cuando en el último año censal se presentó una ligera tendencia a la disminución. De esta disminución no estamos seguros porque como afirma Rodolfo Montoya "para el caso de los países de bajos niveles de desarrollo, la evidencia empírica demuestra que se tiende a una mayor concentración del ingreso

CUADRO 2.13.- DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LA PEA E INDICE DE GINI POR REGION EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1970.

REGION NORTE 13 MUNICIPIOS				FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA
NIVEL INGRESO	MEDIA	'PEA	'PEA±x	DE LA PEA	PEA ACUM	PEA±x	PEA±x ACUM
Hasta \$199	100	23612	2361200	0.3934	39.3400	0.0739	7.3900
200 a 499	350	24063	8422050	0.4009	79.4276	0.2636	33.7493
500 a 999	750	7612	5709000	0.1268	92.1088	0.1787	51.6173
1000 a 1499	1250	2071	2588750	0.0345	95.5590	0.0810	59.7195
1500 a 2499	2000	1355	2710000	0.0226	97.8163	0.0848	68.2012
2500 a 4999	3750	780	2925000	0.0130	97.1158	0.0915	77.3539
5000 a 9999	7500	274	2055000	0.0046	99.5722	0.0643	83.7876
10000 y mas	20000	259	5180000	0.0043	100.0037	0.1621	99.9999
		60026	31951000	1.0000		1.0000	

IG = 0.5963

REGION SUR 18 MUNICIPIOS				FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA
NIVEL INGRESO	MEDIA	'PEA	'PEA±x	DE LA PEA	PEA ACUM	PEA±x	PEA±x ACUM
Hasta \$199	100	40262	4026200	0.3291	32.9100	0.0554	5.5400
200 a 499	350	52647	18426450	0.4303	75.9384	0.2335	30.8941
500 a 999	750	17498	13123500	0.1430	90.2396	0.1806	48.9515
1000 a 1499	1250	5357	6696250	0.0438	94.6178	0.0921	58.1653
1500 a 2499	2000	3567	7134000	0.0292	97.5331	0.0982	67.9815
2500 a 4999	3750	1814	6802500	0.0148	99.0157	0.0936	77.3414
5000 a 9999	7500	617	4627500	0.0050	99.5200	0.0637	83.7087
10000 y mas	20000	592	11840000	0.0048	100.0038	0.1629	100.0001
		122354	72676400	1.0000		1.0000	

IG = 0.5886

REGION BAJIO 15 MUNICIPIOS				FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA
NIVEL INGRESO	MEDIA	'PEA	'PEA±x	DE LA PEA	PEA ACUM	PEA±x	PEA±x ACUM
Hasta \$199	100	47019	4701900	0.1625	16.2500	0.0173	1.7300
200 a 499	350	94771	33169850	0.3276	49.0099	0.1217	13.9026
500 a 999	750	88595	66446250	0.3062	79.6348	0.2438	38.2870
1000 a 1499	1250	26275	32843750	0.0908	88.7174	0.1205	50.3399
1500 a 2499	2000	17175	34350000	0.0594	94.6544	0.1261	62.9456
2500 a 4999	3750	10051	37691250	0.0347	98.1287	0.1383	76.7775
5000 a 9999	7500	3583	26872500	0.0124	99.3673	0.0986	86.6391
10000 y mas	20000	1821	36420000	0.0063	99.9968	0.1337	100.0045
		289290	272495500	1.0000		1.0000	

IG = 0.5577

CORREDOR INDUSTRIAL DEL BAJIO 5 MUNICIPIOS				FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA	FRECUENCIA
NIVEL INGRESO	MEDIA	'PEA	'PEA±x	DE LA PEA	PEA ACUM	PEA±x	PEA±x ACUM
Hasta \$199	100	28108	2810800	0.1313	13.1300	0.0126	1.2600
200 a 499	350	62879	22007650	0.2937	42.4975	0.0990	11.1595
500 a 999	750	73126	54844500	0.3415	76.6508	0.2467	35.8299
1000 a 1499	1250	22133	27666250	0.1034	86.9880	0.1244	48.2748
1500 a 2499	2000	14689	29378000	0.0686	93.8484	0.1321	61.4897
2500 a 4999	3750	8528	31980000	0.0398	97.8314	0.1439	75.8750
5000 a 9999	7500	3147	23602500	0.0147	99.3012	0.1062	86.4920
10000 y mas	20000	1501	30020000	0.0070	100.0022	0.1350	99.9956
		214111	222309700	1.0000		1.0000	

IG = 0.5475

Fuente: Elaborado con datos del II Censo General de Poblacion, 1970.

CUADRO 2.14.- DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LA PEA E INDICE DE GINI POR REGIONES EN EL ESTADO DE GUERRAJUATO, 1980.

REGION NORTE 13 MUNICIPIOS

NIVEL INGRESO	*MEDIA	*PEA	*PEA% <sub>x</sub>	FRECUENCIA DE LA PEA	FRECUENCIA PEA ACUM	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub>	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub> ACUM
Hasta \$173	87	9034	785958	0.1718	17.18	0.0197	1.97
174-426	387	14141	5472567	0.2690	44.08	0.1371	15.68
427-1057	742	21836	16202312	0.4154	85.62	0.4060	56.28
1058-1430	1244	3057	3802908	0.0581	91.43	0.0953	65.81
1431-2620	2026	3208	6499408	0.0610	97.54	0.1629	82.09
2621-4796	3709	869	3223121	0.0165	99.19	0.0808	90.17
4797-6490	5644	219	1236036	0.0042	99.61	0.0310	93.27
6491 Y MAS	12982	207	2687274	0.0039	100.00	0.0673	100.00
		52571	39909584	1.0000		1.0000	

Ig = 0.4453

REGION SUR 18 MUNICIPIOS

NIVEL INGRESO	*MEDIA	*PEA	*PEA% <sub>x</sub>	FRECUENCIA DE LA PEA	FRECUENCIA PEA ACUM	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub>	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub> ACUM
Hasta \$173	87	15596	1356852	0.1558	15.58	0.0152	1.52
174-426	387	21919	8482653	0.2189	37.47	0.0952	11.04
427-1057	742	41118	30509556	0.4107	78.54	0.3425	45.29
1058-1430	1244	9019	11219636	0.0901	87.55	0.1260	57.89
1431-2620	2026	9201	18641226	0.0919	96.74	0.2093	78.82
2621-4796	3709	2142	7944678	0.0214	98.88	0.0892	87.73
4797-6490	5644	507	2861508	0.0051	99.38	0.0321	90.95
6491 Y MAS	12982	621	8061822	0.0062	100.00	0.0905	100.00
		100123	89077931	1.0000		1.0000	

Ig = 0.4637

REGION BAJIO 15 MUNICIPIOS

NIVEL INGRESO	*MEDIA	*PEA	*PEA% <sub>x</sub>	FRECUENCIA DE LA PEA	FRECUENCIA PEA ACUM	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub>	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub> ACUM
Hasta \$173	87	29032	2525784	0.0797	7.97	0.0057	0.57
174-426	387	52234	20214558	0.1434	22.31	0.0457	5.14
427-1057	742	159809	118578278	0.4386	66.17	0.2679	31.93
1058-1430	1244	48350	60147400	0.1327	79.44	0.1359	45.52
1431-2620	2026	49240	99760240	0.1351	92.95	0.2254	68.05
2621-4796	3709	16578	61858702	0.0458	97.53	0.1396	82.03
4797-6490	5644	5095	28756180	0.0140	98.93	0.0650	88.53
6491 Y MAS	12982	3912	50785584	0.0107	100.00	0.1147	100.00
		364350	442626726	1.0000		1.0000	

Ig = 0.4598

CORREDOR INDUSTRIAL DEL BAJIO 5 MUNICIPIOS

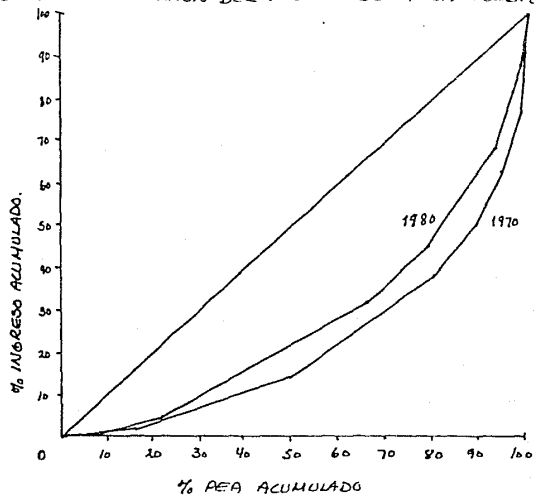
NIVEL INGRESO	*MEDIA	*PEA	*PEA% <sub>x</sub>	FRECUENCIA DE LA PEA	FRECUENCIA PEA ACUM	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub>	FRECUENCIA PEA% <sub>II</sub> ACUM
Hasta \$173	87	19560	1701720	0.0728	7.28	0.0050	0.50
174-426	387	36363	14072481	0.1353	20.81	0.0411	4.61
427-1057	742	128709	95502078	0.4788	68.68	0.2787	32.48
1058-1430	1244	20277	25224588	0.0754	76.22	0.0736	39.84
1431-2620	2026	41899	84887374	0.1558	91.81	0.2478	64.62
2621-4796	3709	14240	52816160	0.0530	97.11	0.1542	80.03
4797-6490	5644	4465	25200460	0.0166	98.77	0.0736	87.39
6491 Y MAS	12982	3329	43217078	0.0124	100.00	0.1261	100.00
		268842	342621939	1.0000		1.0000	

Ig = 0.4703

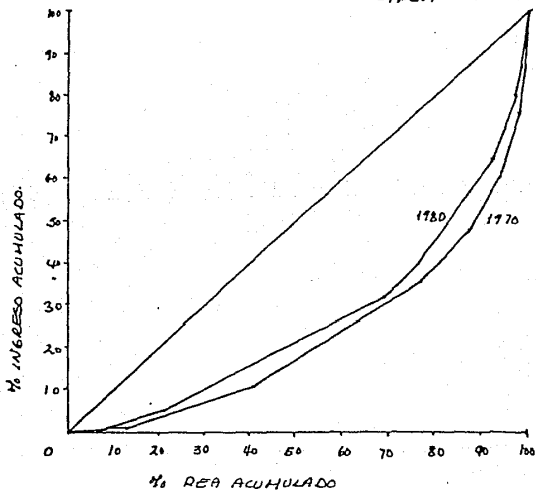
Fuente: Elaborado con datos del I Censo General de Poblacion y Vivienda, 1980.



GRAFICA 2.5.- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LA PEA: REGIÓN CENTRO O BAJÍO



GRAFICA 2.6.- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LA PEA: CORREDOR INDUSTRIAL



FUENTE: ELABORADO CON DATOS DEL IX Y X CENSOS GENERALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA

conforme se adquiere crecimiento económico" (13); además, por las deficiencias de la información anteriormente señaladas.

#### 4.- CONCENTRACION GEOGRAFICA DE LA POBLACION Y DE LA ECONOMIA Y CONCENTRACION SOCIAL DEL INGRESO.

Para definir el fenómeno de concentración, Garza "considera que la dinámica y la forma de la estructura general del espacio es resultado de la interacción de la estructura económico-social con el medio geográfico de cada país... (1)...La concentración espacial, por lo tanto, surge como resultado de un complejo proceso dialéctico que involucra a la estructura y superestructura de la sociedad en interacción con su contexto geográfico" (14).

De esta manera, en una formación social en la que el modo de producción capitalista es el dominante, las relaciones sociales de producción-acumulación y las relaciones de dominación, así como los diferentes agentes sociales que las desarrollan, serán los factores de transformación de cada organización espacial. "Los rasgos principales que definen la configuración espacial en las formaciones sociales capitalistas son una consecuencia de las características del proceso social de producción... (2)...Las características a saber son: 1) concentración de obreros y medios de producción tanto en unidades productivas como en el territorio; 2) producción, concentración e interrelación de los CGP; 3) la competencia entre agentes económicos. Como consecuencia inmediata surgen por ejemplo, zonas de alto desarrollo y concentración frente

a zonas de subdesarrollo" (15).

A este respecto, Carlos A. De Mattos (1984) señala que a lo largo del proceso de penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción se fue condicionando una modalidad de funcionamiento espacial del sistema, y esta modalidad buscó y estimuló la concentración territorial de ciertos factores económicos y sociales como un elemento necesario para sustentar e impulsar la dinámica de acumulación. Como consecuencia de esto se formó una estructura territorial caracterizada por una penetración desigual de las relaciones capitalistas de producción en todo el país; en esta estructura se fueron articulando simultáneamente cuestiones de desarrollo capitalista avanzado con otras de desarrollo capitalista atrasado y/o precapitalistas. "En esencia podríamos afirmar que nos referimos al hecho de que el proceso global de concentración, como consecuencia de la desigual penetración y adopción del capitalismo en el espacio geográfico, produce una estructura territorial caracterizada por la existencia en el mismo ámbito nacional de desigualdades regionales" (16).

Considerando estas afirmaciones para el caso del estado de Guanajuato, podemos señalar que los altos niveles de concentración demográfica y económica en el Bajío, y principalmente en el C.I., así como la existencia de las desigualdades regionales, son efectos del proceso global de producción capitalista que se ha desarrollado en el país desde el siglo pasado, así como del proceso productivo de modos de producción precapitalistas articulados e inmersos en ese proceso global.

No es fortuito que el 60.5% de la población estatal se concentre en el Bajío, o que esa concentración tienda a incrementarse a tasas mucho mayores al promedio estatal. Tampoco es fortuito que esta misma región concentre el 93.2% del VA industrial que genera el estado, o el 82% y 84.7% del valor agregado estatal de los sectores comercio y servicios, respectivamente.

Las tendencias de hiperconcentración poblacional y económica en el Bajío demuestran direcciones de incremento, con lo cual, las desigualdades interregionales en el interior del estado de Guanajuato se agudizarán, en lugar de disminuir como lo había planteado el discurso oficial.

Por último, en este apartado de conclusiones del presente capítulo, nos gustaría mencionar que los beneficiarios, en última instancia, de dicha hiperconcentración, son los reducidos grupos sociales que perciben la mayor parte del ingreso estatal, tanto en las regiones con mayor participación en el VA estatal, como en las regiones que menos aportan al mismo. Esto se debe a que en nuestras tres regiones solamente un 20% de la población total acaparaba entre el 62% y el 67% del ingreso estatal en 1970, y entre el 50% y 55% del mismo en 1980.

NOTAS Y REFERENCIAS

(1) INEGI-SIT (1985), cuadros 24 y 25, p 13.

(2) IBIDEM, p 10.

(3) Las herramientas más usuales en el análisis de la distribución del ingreso y de la población son la Curva de Lorenz y el Índice de Gini. Esta curva muestra el grado de concentración y/o dispersión de los ingresos o de la población. Por ejemplo, si todos los ingresos fueran iguales, de manera que el 50% de la PEA recibiera el 50% de los ingresos totales, la Curva de Lorenz se traslaparía con la "Línea de Equidistribución". Pero en la realidad no es común observar este modelo de repartición igualitaria. El área comprendida entre las dos curvas se conoce con el nombre de Área de Concentración del Ingreso y mientras mayor sea ésta, habrá mayor concentración. El Índice de Gini es el cociente de dividir el área de concentración entre el área total bajo la línea de equidistribución. Por lo tanto, su valor puede variar entre 0 y 1. A medida que los valores se alejan del 0 existirá una mayor concentración del ingreso. Para mayor información de estas herramientas consultarse a Rodolfo Montoya (1980) y a Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava (1982).

(4) CONAPO (1982), p 45.

(5) UNIKEL, LUIS, Cresencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), p 24.

(6) Para desarrollar este inciso nos basamos en la información disponible de PEA en los dos últimos censos, en la que encontramos un gran porcentaje de PEA que no especificó la rama de actividad en la que laboraba en el año de 1980. Esta población la omitimos en nuestro análisis, ya que como apuntan Teresa Rendón y Carlos Salas (1980), si aplicamos cualquier criterio de asignación a la PEA insuficientemente especificada en los diferentes sectores, el resultado sería un crecimiento descrito de la PEA en uno o varios sectores económicos. Es más, aún y cuando reconocen estos autores que los datos que reporta el censo implican una subestimación de la PEA agrícola y total, no hemos ajustado los datos con el fin de respetar la información oficial.

(7) Este índice nos mide el grado de concentración económica de los diferentes sectores en las regiones, y varía de 0 a 1:

Estructura Diversificada	0-0.195
Estructura Semidiversificada	0.196-0.375
Estructura Concentrada	0.376-1

Su expresión matemática es:

$$IDE = n/n-1 \quad (i-1/n)$$

Dónde:

n = # de sectores económicos.

P = % de PEA para cada sector i.

Para mayor información de este índice consúltense Unikel, Ruiz y Garza (1978).

(8) CONAPO (1982), p. 73.

(9) INEGI-SPI (1981), p. 15-16.

(10) CORAGGIO, JOSE LUIS (1977), p. 57.

(11) Para poder realizar comparaciones entre los dos años censales, los valores del nivel de ingresos se deflataron a precios de 1970 con los índices de precios del Banco de México. Desafortunadamente, los diferentes intervalos de 1980 no concuerdan estrechamente con los de 1970, modificándose sustancialmente el número de observaciones de un año a otro en cada intervalo. Por ejemplo, para 1970, el grueso de la población se concentraba en los dos primeros intervalos de menores ingresos, mientras que para 1980 la mayor parte se concentro en el tercer intervalo; lo que nos podría sugerir la tendencia hacia una "mejor" o "más justa" distribución. Considerando estas deficiencias de información compatible y comparable, se han realizado los contrastes intercensales con sumo cuidado y reserva.

(12) JEROSHMAN, JOEL (1982), p. 67. Este autor elabora un amplio estudio de la distribución del ingreso en la República Mexicana.

(13) MONTOYA, RODOLFO (1980), p. 8.

(14) GARZA, GUSTAVO (1985), p. 45.

(15) PIREZ, PEDRO (1978a), pp. 332-340.

(16) DE MATTOS, CARLOS A. (1984), p. 74.

### III.- ACCIONES DE POLITICA REGIONAL: 1971-1982.

En este último capítulo realizamos una comparación analítica entre el discurso político referente a las políticas de desarrollo regional y las acciones concretas de inversión, con el propósito de encontrar la consistencia y congruencia entre ambas instancias y poder así determinar en qué medida el Estado mexicano ha contribuido a la desaparición o agudización de las desigualdades sociales entre regiones.

#### 1.- CONTENIDO Y ORIENTACION DE LA POLITICA REGIONAL.

Al inicio de la administración de Luis Echeverría Álvarez (LIEA) se reconoció, en el discurso oficial, que el patrón de crecimiento económico nacional seguido hasta ese momento había permitido mantener las altas tasas de incremento del producto y del ingreso que se venían dando desde sexenios anteriores. Sin embargo, también se habían producido graves desigualdades económicas y sociales entre los diferentes grupos de la sociedad y entre las regiones del país.

Hasta antes de 1971 se consideraba que las desigualdades sociales generadas por dicho patrón de crecimiento tenderían a desaparecer dentro del mismo proceso económico global. Se planteaba también, por lo menos en el discurso, que el Estado debía participar en la atenuación de estas desigualdades.

En el sexenio de 1971-1976 se modificaron las estrategias de crecimiento y, por primera vez, aparecieron las formulaciones de los problemas territoriales junto a las de los objetivos sectoriales de la política económica. Se declaró que un objetivo de la política económica debía ser "combatir los desequilibrios, en especial los regionales, de modo que las regiones más pobres puedan incorporarse a los beneficios del desarrollo" (1).

Dentro del modelo de crecimiento conocido como de "desarrollo compartido", se planteaba que los beneficiarios de la riqueza generada en el país debían ser la mayoría de los mexicanos, así como todas las regiones del mismo. De acuerdo con Juan José Palacios (1986) y Pedro Pérez (1983), la redistribución regional era una de las dos formas fundamentales de la estrategia de redistribución. En efecto, se planteaba la necesidad de implementar una serie de políticas de reorganización espacial: "remodelar nuestro espacio económico al integrar una nueva política que neutralice la tradicional concentración en sólo unas cuantas ciudades del país, para aprovechar mejor nuestros recursos naturales en el lugar en donde éstos y la mano de obra regional existen... (2)...remodelar el espacio económico y el demográfico del país, por medio de la descentralización y el desarrollo regional" (2).



A las desigualdades regionales se les consideraba social y moralmente injustas, así como obstáculos para el desarrollo, puesto que limitaban el consumo por parte de amplios sectores de la población y, por lo mismo, limitaban la expansión del mercado interno. De esta manera, a la política regional se le identificó como un instrumento para lograr los objetivos de equidad social y regional: así como un instrumento para estimular el crecimiento económico.

La política regional de la administración de LEA se propuso alcanzar un "desarrollo más equilibrado", desalentando el crecimiento de las grandes concentraciones e impulsando las regiones atrasadas. Para conseguir tal propósito, la administración echeverrista planteaba cuatro líneas de acción principales por medio de las cuales el Estado actuaría directamente:

- Promover la descentralización industrial.
- Colonizar las regiones deshabitadas.
- Modernizar la agricultura.
- Proporcionar asistencia directa en las regiones más pobres y atrasadas del país.

Se pretendía extender la agricultura moderna a las regiones atrasadas, a través de la irrigación, créditos, fertilizantes, ampliación de mercados, etc. y, por otro lado, con la creación de polos de crecimiento en ciudades intermedias, con amplio abasto de materias primas agrícolas, se intentaba descentralizar la industria

de las principales zonas metropolitanas. Esto requería la descentralización de un amplio paquete de infraestructura costosa: comunicaciones, disponibilidad de energéticos y agua, servicios públicos para la reproducción de la fuerza de trabajo, etc.

Por esas razones, se produjo una serie de planes, programas, comisiones, organismos, decretos, leyes, etc., en los cuales se consideraba a la dimensión espacial por primera vez dentro de la política económica mexicana. Por ejemplo, para promover la descentralización industrial se promulgaron dos decretos en 1971 y 1972, se elaboraron los Programas de Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales (1971) y se iniciaron las obras de construcción de la siderúrgica "Lázaro Cárdenas-Las Truchas" (1971). Para colonizar las regiones deshabitadas, entre otros tantos objetivos, se crearon la Comisión Nacional de Zonas Áridas (1971) y la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972). En cuanto a la línea de acción referente a la modernización agrícola se elaboraron el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal (1971) y el Programa Integral de Desarrollo Rural mejor conocido como PIDER (1973). Para contrarrestar las desigualdades regionales se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República conocidos como COPRODES (1971-1975) y la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975) (2).

Dentro del discurso oficial se consideraba al estado de Guanajuato como una de las entidades prioritarias a donde se descentralizaría la industria de la zona metropolitana de la Ciudad

de México y se modernizaría la agricultura, debido a que presentaba las condiciones poblacionales, de infraestructura económica y de capital necesarias para tales efectos (4). De esta manera, se diseñó un programa global de desarrollo para todo el estado que integraba diferentes programas sectoriales y regionales y, en el cual se pretendía alcanzar objetivos y metas de muy diversa índole. Entre los objetivos encaminados a atenuar las desigualdades regionales podemos mencionar los siguientes:

a) Se pretendía conservar el equilibrio urbano, favoreciendo el crecimiento de ciertas actividades en las ciudades que ofrecieran ventajas comparativas para ello.

b) También se pretendía crear las condiciones propicias para el surgimiento de nuevos centros urbanos que absorbieran la población de las áreas atrasadas con lo cual se pretendía alcanzar un proceso de desarrollo equilibrado (5).

Dentro de la administración de José López Portillo (JLP), reconocida con el lema de "Alianza para la Producción", los objetivos relacionados con el crecimiento y la eficiencia volvieron a ser prioritarios, enfatizando en menor medida sobre los objetivos de equidad y redistribución. Esto al parecer se dio debido a la recesión económica que enfrentaba el país en aquellos años. La nueva estrategia de crecimiento pretendía, según JLP, citado por Palacios, "superar la crisis económica en los dos primeros años de gobierno, consolidar la economía en los dos posteriores y acelerar el crecimiento en los dos últimos años" (6).

A pesar de que uno de los grandes objetivos nacionales era mejorar la distribución del ingreso entre individuos y regiones, la búsqueda de un crecimiento acelerado, sostenido y eficiente era la prioridad número uno de esta administración.

En este periodo sexenal, también se reconoció en el discurso a la distribución del ingreso como un mecanismo necesario para ampliar el mercado interno y también como un mecanismo de justicia social.

Aunque la eficiencia sectorial se manejaba como el fin prioritario, su dimensión espacial se reconocía explícitamente en el discurso: "Localizaremos acciones, comisiones y responsabilidades de manera concreta dentro de nuestra geografía, ordenando este proceso por regiones cuando sea conveniente" (7).

Con el fin de lograr dichos objetivos se adoptó a la **planeación** como el principal mecanismo del Estado para implementar su política económica. Con el Sistema Nacional de Planeación y la consideración de la dimensión espacial en los diferentes planes nacionales, estatales, regionales y municipales se institucionalizó, según Gustavo Garza (8), la planificación urbano-regional con objetivos, metas, estrategias e instrumentos específicos.

Básicamente, la planificación regional fue considerada como uno de los principales instrumentos para alcanzar los objetivos nacionales de crecimiento eficiente y sostenido; además, claro

está, se le consideró como un instrumento para reducir las desigualdades regionales. En el Plan Global de Desarrollo se menciona que "el propósito de la planificación urbana y regional es promover un desarrollo espacial más armónico como una función de la estrategia global de desarrollo, y del uso y distribución óptimos de los recursos humanos y materiales" (9).

Dado que los objetivos encaminados a la disminución de las desigualdades regionales estaban planteados a largo plazo, se consideraba que su contribución al crecimiento general del país también sería a largo plazo. Entre las diferentes políticas regionales que se implementaron en este sexenio y que nos reflejan lo anterior está la estrategia de "desconcentrar-concentrando", inspirada en la Teoría de los Polos de Desarrollo (10), la cual enfatiza en la selección territorial de puntos de interés y actividades motrices, a partir de criterios de maximización y eficiencia productivas, que permitan efectos difusores hacia las áreas circundantes.

Las principales líneas de acción de la política regional durante la administración de JLP eran:

- Promover el equilibrio regional.
- Asisitir las áreas prioritarias.
- Regular el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Para llevar a cabo tales líneas de acción se diseñaron

diferentes planes y programas de desarrollo espacial, tales como los Comités Unicos de Coordinación (1977), Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1977), Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), Planes Regionales de Desarrollo Urbano de las Zonas Prioritarias (1978-1979), Planes Estatales y Municipales y de Ordenación Territorial de las Zonas Conurbadas (1978-1980), entre otros. Para el caso particular de la regulación del crecimiento de la ZMCH se diseñaron una serie de planes específicos como el Plan de Desarrollo Urbano del D.F. (1980) (11).

Palacios (1980) considera que los esfuerzos de descentralización de la política regional fueron dirigidos principalmente a las áreas urbanas, orientándose por consiguiente a las actividades industriales. "Esto fue consistente con el objetivo de maximizar la eficiencia productiva, ya que la búsqueda de este objetivo requería estimular la producción en las áreas con el más alto potencial económico, esto es, en las áreas urbanas más prosperas" (12).

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978-1982, al estado de Guanajuato en general y a las regiones del Bajío y Sur en particular se les vuelve a considerar como entidades territoriales prioritarias para la reubicación de la población y actividades económicas nacionales (13).

Como ultimo punto de este apartado, consideramos que la política regional de la administración echeverrista contenía objetivos más encaminados a la redistribución del ingreso entre los

diferentes grupos sociales y regiones del país. mientras que la de ALP contenía objetivos tendientes a la eficiencia productiva en base al desarrollo regional, aunque supuestamente no se descuidaría una "justa" distribución del ingreso. Sin embargo, en el discurso analizado de este último presidente no encontramos referencias explícitas a la tradicional contradicción entre eficiencia nacional y equidad regional (14), contradicción ampliamente difundida en la academia a finales de los años 60's y principios de los 70's en México que pudo haber influido en los técnicos de la planificación nacional en todos sus niveles.

2.- LA INVERSIÓN PÚBLICA COMO EL PRINCIPAL INSTRUMENTO DE DESARROLLO REGIONAL.

Dentro de la terminología económica observamos que, de manera general, se manejan indistintamente los conceptos de inversión pública, egresos estatales y gasto público; aunque claro está que algunos autores u organismos establecen diferencias entre ellos para su mejor manejo. Por ejemplo, el INEGI en las publicaciones de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (15) menciona que:

a) Los egresos estatales están representados cuantitativamente por el monto o cantidad de dinero que el gobierno federal, estatal y municipal utiliza para sufragar los gastos que se originan en el cumplimiento de sus funciones.

b) Las inversiones públicas son erogaciones destinadas a la

realización de obras publicas y construcciones, adquisición de bienes físicos o inversiones financieras.

Siguiendo esta tendencia de diferenciación, Norris, Fool y Carrillo consideran al **Gasto Público** como el conjunto de gastos del sector publico realizados en bienes y servicios de consumo y en bienes de capital (16).

Estas definiciones apuntarian a considerar al gasto publico y a los egresos estatales como sinónimos y como la categoría más general que englobaria a la inversión publica, al ser esta un tipo de gasto específico y las otras dos serian todos los gastos del sector publico necesarios para que el Estado cumpla con sus funciones dentro de cada formación social.

Dado que la mayor parte de la información que hemos empleado en este trabajo no está desglosada en los niveles mencionados, no hemos hecho ninguna diferencia entre los tres conceptos y los usamos de manera indistinta.

Claro está que existen diferentes tipos de inversión o gasto publico que están en función de lo que se compra: "Dentro de los gastos del gobierno siempre se hace diferencia entre los gastos de consumo y los gastos de inversión. **El gasto de consumo** incluye educación, seguridad social, etc. y las actividades que contribuyen al crecimiento económico. **Los gastos de Inversión** del gobierno se realizan en bienes de capital, los cuales no son de consumo intermedio" (17). De acuerdo con la Teoría de los Medios de Consumo



Colectivo, el gasto de consumo lo destina el Estado básicamente a la gestión de los Medios de Consumo Colectivo (MCC) necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y a la gestión de las Condiciones Generales de la Producción (CGP), mientras que el gasto en inversión sería el que se destina a la producción de los MCC y de las CGP.

El gasto de consumo se denomina regularmente **gasto corriente**, mientras que el gasto en inversión se conoce como gasto en bienes de capital o simplemente **gasto en capital**. Esos dos tipos de gasto público pueden ser realizados tanto por el gobierno federal como por los estatales y municipales (lo cual nos remite a otra tipología que frecuentemente empleamos en los incisos posteriores).

Una vez hecha esta aclaración, podemos afirmar que la inversión pública (IP) es el principal instrumento de concreción de los objetivos de la política económica del Estado mexicano: "Entre los instrumentos de política utilizados por el gobierno, uno de los más importantes y potencialmente más efectivos es, sin duda, la asignación de la IP, dado su impacto directo sobre las condiciones de vida de las comunidades en las que se ubica, así como por su capacidad de inducir en el desarrollo de actividades productivas generadoras de ingreso" (18).

La mayor parte de los autores analizados y el discurso político oficial aceptan que la distribución de la IP entre las diferentes regiones de un país es uno de los principales mecanismos para superar las desigualdades regionales y/o promover el desarrollo

regional. Ramos Boyoli y Richter, por ejemplo, argumentan que "el desarrollo de una región, como todo proceso de desarrollo, es un fenómeno complejo donde intervienen muchos factores. Sin embargo, comúnmente se acepta que uno de los instrumentos que tiene efectos poderosos sobre el desarrollo regional es la inversión pública" (19).

y, por otro lado, Pérez (1983) menciona que en la administración de LEA se reconocía que los gastos del Estado eran fundamentalmente para determinar el ritmo y la orientación de la actividad económica y que constituían el más poderoso instrumento de redistribución del ingreso entre los sectores sociales y las regiones del país. Por su parte, JLP también reconocía la importancia de la IP en la política económica regional y fue más allá al declarar que "la federalización de recursos nacionales es garantía de un progreso más equilibrado. La federación asume el papel de un centro redistribuidor en las zonas de mayor atraso, aplicando fondos públicos generados en las regiones de mayor prosperidad relativa. Si no lo hiciera así, la brecha entre unas y otras sería cada vez mayor" (20).

Una vez definida la IP y su importancia en la concreción de las políticas regionales (de acuerdo a las declaraciones en el discurso oficial mexicano), en los siguientes apartados realizamos el análisis de algunos elementos de la misma, tanto a nivel nacional y estatal como a nivel municipal.

### 3.- ACCIONES CONCRETAS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN GUANAJUATO: 1971-1980.

En esta primera parte del análisis abordamos la Inversión Pública Federal (IPF) realizada en todo el país con el fin de tener un marco de referencia donde se pueda inscribir la que se implementó en la entidad de Guanajuato. Posteriormente, abordamos la de esta última y la comparamos con los promedios nacionales, determinando la tendencia que siguieron ambas en estos doce años.

#### 3.1.- La Inversión Pública Federal a Escala Nacional.

La IPF está considerada como la más importante de los tres niveles de gobierno, ya que sus elevados montos se reflejan en las actividades económicas y sectores sociales de manera inmediata y determinante.

En el cuadro 3.1 tenemos los datos referentes al origen de la inversión que implementó el gobierno federal mexicano en 1980. Por medio de las diferentes Secretarías de Estado el gobierno federal recabó el 50% de los 1.68 billones de pesos que la componían, mientras que los Organismos Descentralizados y las Empresas Paraestatales obtenían el 50% restante. Las principales fuentes de recursos de las Secretarías de Estado eran los préstamos externos, el impuesto sobre la renta y los aranceles e impuestos al comercio exterior y representaban en su conjunto el 38.1% del total. Los Organismos Descentralizados y las Empresas Paraestatales obtenían el otro 50% principalmente de las contribuciones federales a través de la venta de los bienes y servicios que producían y ofrecían

(29.82%), así como de los empréstitos a los que recurrían (12.27%).

El destino de la IPF nacional en el mismo año de 1980 se dividió en los dos tipos de gasto público mencionados en el apartado anterior: gasto corriente y gasto de capital. (Véase cuadro 3.2). En el primero se destinaba casi el 70% del total principalmente a los servicios de la deuda externa, a los servicios generales que requiere el Estado y al pago del personal burocrático. Mientras que el 30% restante de la IPF nacional se dirigió, en un pequeño porcentaje del total, a obras públicas y a transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

En el cuadro 3.3 observamos la IPF que se realizó entre 1971 y 1982 en los diferentes sectores económicos, sociales y de promoción regional que consideró cada una de las dos administraciones. La estructura sectorial de esta inversión nos muestra que el sector considerado como prioritario en ambas administraciones fue el industrial (casi absorbía en promedio de los doce años el 44% del total); y, dentro de éste el de energía (hidrocarburos y electricidad), puesto que para ambas se destinó entre el 70% y 90% de la inversión industrial en cada uno de los doce años estudiados.

De acuerdo con Pérez (1983), la IPF se orientaba principalmente hacia las regiones petroleras, como una necesidad del boom petrolero mexicano a finales de la década de los 70's.

Aunque en el periodo sexenal de I.P. contamos con mayor

CUADRO 3.1.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DEL ORIGEN DE LA INVERSION  
 PUBLICA FEDERAL EN LA REPUBLICA MEXICANA, 1980.  
 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

TOTAL (1) Y (2)	1683412	100.00
(1) GOBIERNO FEDERAL	839018	49.84
Imp. sobre la renta	198660	11.80
Imp. al comercio e ind.	80992	4.81
Imp. al comercio exterior	184013	10.93
I V A	80358	4.77
Otros ingresos	17239	1.02
Ingresos no tributarios	18567	1.10
Empr'estitos	259189	15.40
(2) ORGS. DESCENTRALIZADOS Y EMPS. PARAESTATALES	844394	50.16
Venta de bienes y servs.	501964	29.82
Cuotas del IMSS	67022	3.98
Ingresos diversos	13340	0.79
Operaciones ajenas	55499	3.30
Empr'estitos	206569	12.27

Fuente: SPP, Presupuestos y Egresos de la Federacion: 1980.

CUADRO 3.2.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DEL DESTINO DE LA INVERSIÓN  
 PUBLICA FEDERAL EN LA REPUBLICA MEXICANA, 1980.  
 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

TOTAL (1) Y (2)	1683412	100.00
(1) GASTO CORRIENTE	1172242	69.63
Servicios personales	234409	13.92
Compras de bienes para la administracion	110747	6.58
Servicios generales	268289	15.94
Deuda publica	358391	21.29
Transferencias	200406	11.90
(2) GASTO EN CAPITAL	511170	30.37
Compras de bienes para fomento	13901	0.83
Obras publicas	232470	13.81
Inversiones financieras	27915	1.66
Erogaciones especiales	90884	5.40
Transferencias	146000	8.67

Fuente: SPP, Presupuestos y Egresos de la Federacion: 1980.

CUADRO 3.3.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN LA REPUBLICA MEXICANA POR SECTORES Y PROGRAMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA, 1971-1982. (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

SECTOR	1971-1976	I	1971	I	1972	I	1973	I	1974	I	1975	I	1976	I
AGROPECUARIO	50681.9	14.83	2944.8	15.18	4451.50	14.73	5850.60	13.57	9339.50	16.22	13961.00	16.88	14134.5	13.01
PESQUERO	960.3	0.28											960.3	0.88
INDUSTRIAL	150094.5	43.93	9328.1	48.08	11480.70	38.00	16222.20	37.63	23354.80	40.55	39753.80	48.06	49954.9	45.99
COMERCIAL	982.5	0.29											982.5	0.90
TURISMO	1372	0.40											1372	1.26
TRANSPORTES	76650.8	22.43	3544.8	18.27	7359.60	24.36	11627.20	26.97	14977.00	26.00	18316.10	22.14	20826.1	19.17
ASENTS.	41104	12.03	3151.6	16.25	5563.30	18.41	8373.60	19.42	8552.60	14.85	8284.80	10.02	7178.1	6.61
EDUCACION	6137.5	1.80	123.2	0.64	190.00	0.63	176.00	0.41	256.00	0.44	346.60	0.42	5045.7	4.65
SALUD	3335.5	1.03											3335.5	3.26
ADMN Y DEFE	10138.9	2.97	306.8	1.58	1170.00	3.87	865.20	2.01	1117.30	1.94	2058.40	2.49	4621.2	4.25
LABORAL														
C.U.C.														
COPLAMAR														
<b>T O T A L</b>	<b>341637.9</b>	<b>100.00</b>	<b>19399.3</b>	<b>100.00</b>	<b>30215.10</b>	<b>100.00</b>	<b>43114.80</b>	<b>100.00</b>	<b>57597.20</b>	<b>100.00</b>	<b>82720.70</b>	<b>100.00</b>	<b>108610.80</b>	<b>100.00</b>
SECTOR	1977-1982	I	1977	I	1978	I	1979	I	1980	I	1981	I	1982	I
AGROPECUARIO	378265.5	14.66	25391.4	18.12	39713.20	18.27	45352.20	14.45	73031.70	15.02	98876.30	13.04	95900.70	14.43
PESQUERO	19382.5	0.75	382.9	0.27	1289.20	0.59	1677.80	0.53	3831.20	0.79	6074.30	0.80	6127.10	0.92
INDUSTRIAL	1121091.1	43.44	63292.8	45.18	104453.90	48.05	145508.70	46.38	221744.10	45.61	375296.60	49.48	210795.00	31.71
COMERCIAL	17737.8	0.69	262.8	0.19	1136.30	0.52	1593.80	0.51	3584.70	0.74	5417.20	0.71	3743.00	0.86
TURISMO	13857.2	0.54	941.6	0.67	796.40	0.37	1701.80	0.54	3012.50	0.62	3694.90	0.49	3710.00	0.56
TRANSPORTES	427573.5	16.57	26570	18.96	31556.10	14.52	44268.40	14.11	58586.10	12.05	103874.30	13.69	162718.60	24.48
ASENTS.	231317.9	8.96	9393.6	6.70	19913.40	9.16	32545.60	10.37	46787.10	9.62	53684.30	7.08	68993.90	10.38
EDUCACION	105173.7	4.08	5983.2	4.27	8606.00	3.96	11582.90	3.69	17769.60	3.65	2757.90	3.66	33474.10	5.04
SALUD	99012.3	3.84	3955.1	2.82	6224.50	2.86	9535.80	3.04	16050.60	3.30	35278.10	4.65	27968.20	4.21
ADMN Y DEFE	78976.5	3.06	3885.2	2.77	3590.80	1.65	7358.10	2.35	15800.40	3.25	26776.50	3.53	21565.30	3.24
LABORAL	2503	0.10	43.5	0.03	101.70	0.05	169.30	0.05	998.00	0.21	697.40	0.09	493.10	0.07
C.U.C.	76193.7	2.95					12456.60	3.97	15385.30	3.16	21067.00	2.78	27284.80	4.10
COPLAMAR	9596.4	0.37							9596.40	1.97				
<b>T O T A L</b>	<b>2580681.1</b>	<b>100.00</b>	<b>140102.10</b>	<b>100.00</b>	<b>21781.50</b>	<b>100.00</b>	<b>313751.00</b>	<b>100.00</b>	<b>486177.70</b>	<b>100.00</b>	<b>758494.80</b>	<b>100.00</b>	<b>644774.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. ANEXOS ESTADISTICOS DE LOS INFORMES DE GOBIERNO, 1971-1982.

información en términos del número de sectores económicos y sociales, las estructuras porcentuales no se alteraron significativamente (salvo en algunos casos).

Uno de los sectores económicos que perdió importancia relativa entre estos dos sexenios fue el de comunicaciones y transportes en beneficio de los sectores de bienestar social (pasó de 22.8% en promedio con LEA a 16.57% con JLP). Por ejemplo, los sectores de salud y educación, manejados como uno solo en el sexenio echeverrista, aumentaron su participación de menos de 3% a principios de los 70's a 8% en promedio del total invertido entre 1977 y 1982.

El sector de asentamientos humanos, que también podríamos considerar como de bienestar social, sufrió en este periodo una caída importante, puesto que con LEA alcanzó hasta 18% y 19% del total nacional y con JLP llegó a niveles del 6% y 7%.

Al sector agropecuario se le mantuvo una asignación más o menos constante entre 14% y 18% del total en los doce años, indicándonos que fue, junto con el sector industrial, uno de los sectores más dinámicos de asignación. En cuanto a los sectores pasquero, comercial, turismo y laboral, todos fueron menores al 1% o no se les registró en algunos años.

Es hasta mediados del sexenio de JLP que se implementó una estrategia de desarrollo social con importantes connotaciones territoriales y a la cual se les asignó únicamente entre el 2% y el

4% del presupuesto federal: Los Convenios Unicos de Coordinación (21). La asignación poco significativa para esta estrategia nos indica el escaso interés que se le dió en la práctica al desarrollo regional, y concretamente a la eliminación de las desigualdades regionales. Podemos concluir con este cuadro que la IFF nacional por sectores se ha orientado predominantemente a los sectores económicos, marginando los de bienestar social y promoción regional, sin señalarnos a qué grupos y estratos sociales se ha beneficiado con la inversión en esos sectores productivos.

El último punto que abordamos en el renglón de inversión federal es el indicador de la IFF nacional per cápita realizada en los años de 1975 y 1980, tanto a precios corrientes como constantes (22).

La información del cuadro 3.4 nos muestra que los sectores que recibieron una mayor asignación de inversión por individuo en 1975 fueron el industrial, transportes y agropecuario, como era de esperarse; y, para 1980, esta asignación a precios corrientes se quintuplicó en el primero a una tasa del 36.7% anual, se cuadruplicó en el tercero a una tasa del 34.2%, mientras que en el sector transportes sólo se duplicó (destinándose más al sector de asentamientos humanos, que fue el que creció a mayores tasas). El gobierno federal incrementó cinco veces su gasto por individuo al pasar de 1,448.7 a 7,272.7 millones de pesos, puesto que se creció anualmente a una tasa anual de 38%.

Transformando los valores de 1975 y 1980 a precios de 1970,



observamos que el incremento en la IPF per cápita no fue tan impresionante como se mencionó mas arriba, debido a que sólo se pasó de 803.5 millones de pesos en 1975 a 1.431 millones en 1980. Esto es, que ni siquiera creció el gasto publico federal en un 100% durante esos cinco años, puesto que lo hizo a una tasa real del 12.2%. Claro está que, en relación al crecimiento del PIB nacional y de la población nacional, muestra un crecimiento muy significativo: El PIB creció a una tasa del 6.2% anual en estos cinco años, mientras que la población lo hizo a una tasa del 3.3% anualmente (23).

Sectorialmente, la IPF tampoco llegó a duplicarse en la industria o en la agricultura, observamos que sus tasas reales decrecieron significativamente, pero aun así nos siguen mostrando que fueron los sectores con la mayor dinámica de asignación, mientras que en el sector transportes y comunicaciones se observa una reducción de 5 millones de pesos per cápita y una tasa negativa de -0.61%. Los sectores de bienestar social y administración y defensa presentaron tasas reales de crecimiento muy elevadas debido a que sus participaciones en ambos años estudiados fueron muy reducidas y en el segundo de ellos se incrementaron, relativamente, de manera considerable. (Véase cuadro 3.4).

Esto nos conduce a concluir que los elevados incrementos que refleja la IPF en los diferentes sectores económicos y sociales son producto, en buena medida, de los sesgos causados por la inflación y las devaluaciones sufridas por la economía mexicana en aquella época. Sin embargo, no podemos negar que la IP que destinó el

CUADRO 3.4.- DISTRIBUCION SECTORIAL Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL  
PER CAPITA EN LA REPUBLICA MEXICANA, 1975 Y 1980.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DE 1970)

SECTOR	1975 per cap.		1980 per cap.		tasa crec 1975†		per cap.		1980†		per cap.		tasa crec	
AGROPECUARIO	13981.00	244.50	73031.70	1092.47	34.90	7743.21	135.61	14376.32	215.05	9.66				
PESQUERO			3831.20	57.31				754.17	11.28					
INDUSTRIAL	39753.80	696.21	221744.1	3317.04	36.65	22049.70	386.14	43650.41	652.96	11.09				
COMERCIAL			3584.70	53.62				705.65	10.56					
TURISMO			3012.50	45.06				593.01	8.87					
TRANSPORTES	18316.10	320.77	58586.10	876.38	22.26	10158.68	177.91	11532.70	172.52	-0.61				
ASENTS.	8284.80	145.09	46787.10	699.88	36.99	4595.01	60.47	9210.06	137.77	11.35				
EDUCACION	346.60	6.07	17769.60	265.81	112.95	192.24	3.37	3497.95	52.33	73.10				
SALUD			16050.60	240.10				3159.57	47.26					
ADMN Y DEFE	2058.40	36.05	15800.40	236.36	45.66	1141.65	19.99	3110.31	46.53	18.40				
LABORAL			998.00	14.93				196.46	2.94					
C.U.C.			15385.30	230.15				3028.60	45.50					
COPLANAR			9596.40	143.55				1889.06	28.26					
T O T A L	82720.70	1448.70	486177.7	7272.67	38.08	45879.48	803.49	95704.27	1431.63	12.25				
POBLACION (MILLONES DE HAB.S.)	57.1		66.85											

† Valores deflactados a precios de 1970.

Fuente: Elaborado con datos del cuadro 3.3 y datos de poblacion del INEGI y CONAPO.

CUADRO 3.5.- PORCENTAJE DE LA I.P.F. NACIONAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1971-1982  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976 TASA CRECIMIENTO 1971-1976	
IPF NACIONAL	19399.3	30215.1	43114.8	57597.2	82720.7	108610.8	41.13
IPF GUANAJUATO	847.8	984.5	893.3	1163.9	2146.3	2600	25.12
% DEL TOTAL	4.37	3.26	2.07	2.02	2.59	2.39	
	1977	1978	1979	1980	1981	1982 TASA CRECIMIENTO 1977-1982	
IPF NACIONAL	140102.1	217381.5	313751	486177.7	758494.8	664776.5	36.54
IPF GUANAJUATO	3424.6	4776.7	6221.5	9945.8	11050.7	5870.7	11.38
% DEL TOTAL	2.44	2.20	1.98	2.05	1.46	0.88	

Fuente: Elaborado con datos de los anexos estadísticos de los Informes de Gobierno.

gobierno federal a escala nacional creció a tasas mayores que las de la población o las del PIB nacionales.

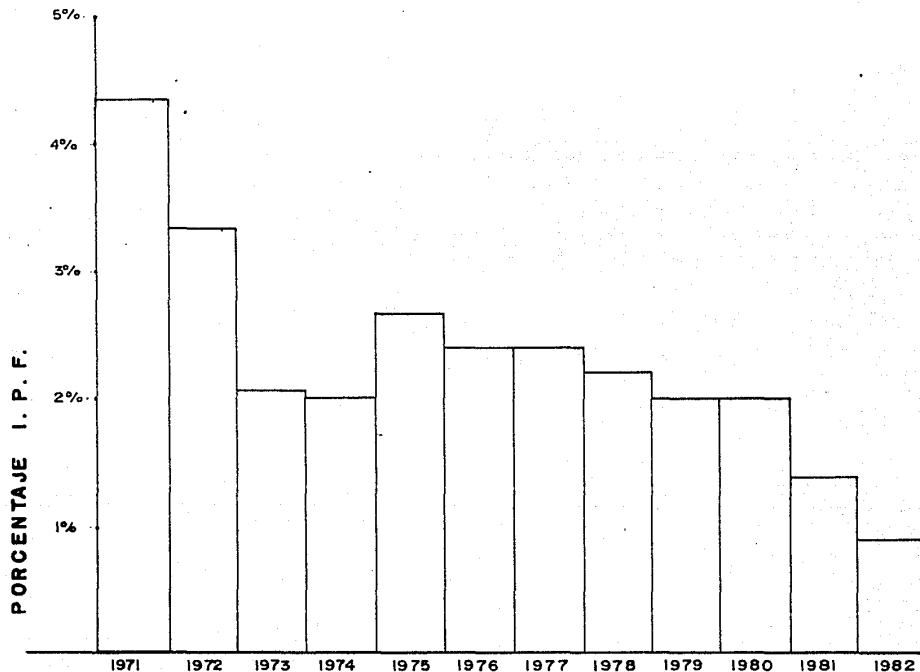
### 3.2.- La Inversión Pública Federal en el Estado de Guanajuato.

En el cuadro 3.5 se puede observar que la IPF destinada a esta entidad sufrió una considerable contracción de 1971 a 1982. Esto es, que en el primer año de la administración de LEA, el porcentaje con que participaba Guanajuato era de 4.37% y para el último año de JLP era solamente del 0.88%. Esta pérdida de 3.5 puntos porcentuales, altamente significativa, probablemente se puede deber a que la mayor parte de esta inversión se destinaba a nivel nacional al sector energéticos, lo cual se traduce en términos territoriales a las regiones de extracción petrolera y de generación eléctrica.

Las tasas de crecimiento anual de la IPF destinada al país en su conjunto y en Guanajuato en particular para el sexenio 1971-1976 eran mayores que las del segundo sexenio. La nacional se redujo en 5 puntos porcentuales de una administración a otra, mientras que la de Guanajuato lo hizo en 14 puntos, indicándonos que esta entidad, al no contar con zonas de extracción y exploración petrolera, perdió importancia dentro de las políticas de crecimiento nacional que para esos años se fincaban en la explotación de hidrocarburos (24). (Véase gráfica 3.1).

Salamanca como Región petrolera, en tanto sede de una refinería con importancia estratégica regional y nacional, recibió

MAPA.- 3.1 PORCENTAJE DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL  
EN EL ESTADO DE GTO. 1971-1982



FUENTE ELABORADO CON DATOS DE LOS ANEXOS ESTADISTICOS DE LOS INF.DE GOBIERNO.

grandes cantidades del gasto público durante los dos sexenios; sin embargo, al no ser una zona de extracción y exploración se fue relegando paulatinamente.

Ya dentro del análisis sectorial de la IPF en la entidad federativa, se destinó en 1971 casi el 71% de la misma a la industria (léase sector energéticos) para bajar 30 puntos porcentuales en 1973 y 1974 y volviendo a subir en pleno boom petrolero hasta el 57% del total estatal. En 1979 volvió a descender rápidamente y en 1982 registró tan sólo el 4.6% del gasto público federal destinado al estado de Guanajuato. En los primeros seis años de estudio, se destinaron a este sector el 53.1% de la IPF anualmente en promedio, reduciéndose las mismas al 31.7% en la administración de JLP. (Véase cuadro 3.6 y gráfica 3.2).

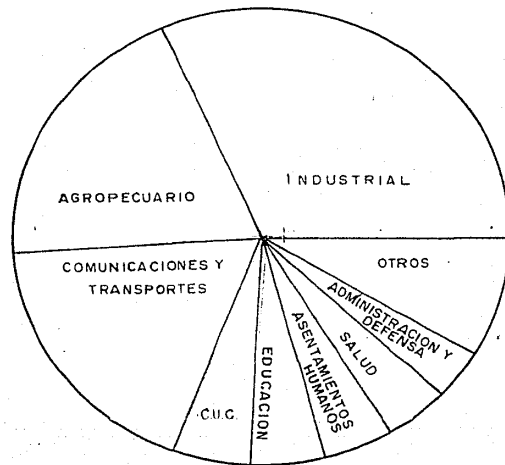
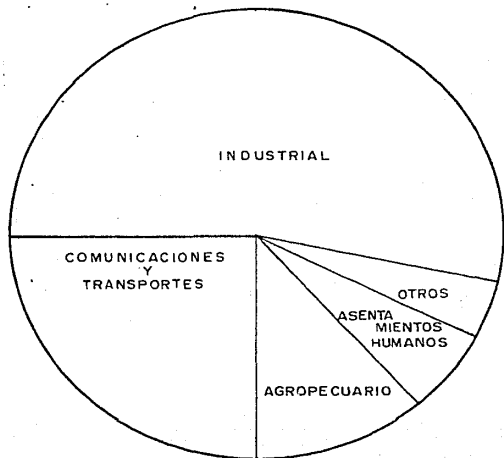
Entre los sectores que se beneficiaron con la reducción de la inversión industrial podemos citar al agropecuario y al de bienestar social. El primero pasó de 7.69% en 1971 a 34.26% del total en 1982, mientras que el sector de bienestar social (conjuntamente educación y salud) pasó de 2.1% entre 1971-1976 a poco más del 9% del total invertido en el estado por la federación con JLP al frente. Estos altos incrementos con altas participaciones nos señalan que los sectores agropecuario y de bienestar social fueron los de mayor dinamismo en la asignación del gasto público federal.

En los sectores pesquero, laboral y comercial la IPF es muy reducida, mientras que en el sector turismo es nula. Por otro lado, tanto en administración y defensa como en asentamientos humanos los

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL EDO. DEGUANAJUATO  
 POR SECTORES Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1971 1982

1971 - 1976

1977 - 1982



montos de este gasto son tan variados que sus participaciones porcentuales van de 0.18% a 9.53% en el primer caso, y de 1.04% a 14.58% en el segundo. Pero, en promedio, el sector asentamientos humanos cayó de 6.1% a 4.75% de un sexenio a otro y el de administración y defensa se incrementó de 1.1% a 3.2% del total de la IPF. (Véase cuadro 3.6).

En cuanto a la IPF que se destinó a los sectores de promoción regional, con JLP tenemos que en promedio el Convenio Unico de Coordinación (C.U.C.) de Guanajuato recibió poco más que el doble del promedio nacional. Aún así, presentó niveles muy bajos de inversión que no reflejan un gran interés por parte del Estado para superar las desigualdades regionales.

De lo anterior podemos concluir que en Guanajuato se descuidaron en ambos sexenios los sectores de bienestar social en mayor medida que a nivel nacional. Sin embargo, en el segundo sexenio éstos vieron incrementada su participación dentro de la asignación de la IPF considerablemente de 8.1% a 13.8%.

En cuanto a la IPF per cápita en nuestro estado, el cuadro 3.7 muestra que ésta es mucho menor al promedio nacional en todos los sectores y en los dos años estudiados: A precios corrientes, en 1975 cada habitante guanajuatense recibió en promedio 816.1 millones de pesos en diferentes obras de inversión, mientras que el promedio nacional era de 1,448.7 millones de pesos per cápita. En 1980 esta diferencia se amplió, pues mientras que este indicador era de 3,304.5 millones per cápita en Guanajuato, el promedio nacional era

CUADRO 3.6.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL ESTADO DE GUAMAJAUTO POR SECTORES Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 1971-1982. (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

SECTOR	1971-1976	I	1971	I	1972	I	1973	I	1974	I	1975	I	1976	I
AGROPECUARIO	1003	11.66	85.20	7.69	87.90	9.27	68.50	7.67	175.30	15.06	306.90	14.30	299.20	11.51
PESQUERO													0.70	0.03
INDUSTRIAL	4566.8	53.11	601.60	70.96	485.60	51.20	380.10	42.55	473.70	40.70	1212.60	56.50	1413.20	54.35
COMERCIO	54	0.63											54.00	2.08
TRANSPORTES	2149.3	24.99	106.40	12.55	230.00	24.25	318.20	35.62	400.80	34.44	508.40	23.69	585.50	22.52
ASENTS.	551.4	6.41	71.80	8.47	138.30	14.58	113.20	12.67	94.60	8.13	100.90	4.70	32.60	1.25
EDUCACION	146.2	1.70					11.70	1.31	11.70	1.01	11.80	0.55	111.00	4.27
SALUD	34.1	0.40											34.10	1.31
ADONX Y DEFE	94.3	1.10	2.80	0.33	6.70	0.71	1.60	0.18	7.80	0.67	5.70	0.27	69.70	2.48
LABORAL														
C.U.C.														
COPLAMAR														
<b>T O T A L</b>	<b>8599.1</b>	<b>100.00</b>	<b>847.80</b>	<b>100.00</b>	<b>948.50</b>	<b>100.00</b>	<b>893.30</b>	<b>100.00</b>	<b>1163.90</b>	<b>100.00</b>	<b>2146.30</b>	<b>100.00</b>	<b>2600.00</b>	<b>100.00</b>

SECTOR	1977-1982	I	1977	I	1978	I	1979	I	1980	I	1981	I	1982	I
AGROPECUARIO	10909.5	26.42	643.6	18.79	1028.20	21.53	1220.40	19.62	2914.90	29.31	3091.20	27.97	2011.20	34.26
PESQUERO	11	0.03	4.3	0.13	1.70	0.04	0.60	0.01	1.60	0.02	2.80	0.03		
INDUSTRIAL	13097.3	31.72	1953.3	57.04	2460.90	51.52	2250.10	36.17	3259.70	32.77	2898.50	26.23	274.80	4.68
COMERCIO	361.2	0.87	3.2	0.09	26.40	0.55	25.20	0.41	24.20	0.24	116.40	1.05	165.80	2.82
TRANSPORTES	7465.2	18.08	625.2	18.26	826.60	17.30	894.00	14.37	1896.10	19.06	2293.30	20.75	930.00	15.84
ASENTS.	1961.6	4.75	39.9	1.17	49.80	1.04	423.80	6.81	325.80	3.28	721.20	6.53	401.10	6.83
EDUCACION	1995.3	4.83	67.9	1.98	214.60	4.49	266.30	4.28	354.70	3.57	447.90	4.05	643.90	10.97
SALUD	1752.4	4.24	56.7	1.66	121.40	2.54	143.60	2.31	213.70	2.15	866.60	7.84	350.40	5.97
ADONX Y DEFE	1319.6	3.20	30.5	0.89	47.10	0.99	592.80	9.53	173.50	1.74	276.10	2.50	199.60	3.40
LABORAL	35.3	0.09							24.70	0.25	10.60	0.10		
C.U.C.	2102	5.09					404.70	6.50	477.30	4.80	326.10	2.95	893.90	15.23
COPLAMAR	279.6	0.68							279.60	2.81				
<b>T O T A L</b>	<b>41290</b>	<b>100.00</b>	<b>3424.60</b>	<b>100.00</b>	<b>4776.70</b>	<b>100.00</b>	<b>6221.50</b>	<b>100.00</b>	<b>9945.80</b>	<b>100.00</b>	<b>11050.70</b>	<b>100.00</b>	<b>5870.70</b>	<b>100.00</b>

Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. ANEXOS ESTADISTICOS DE LOS INFORMES DE GOBIERNO, 1971-1982.



de 7,272 millones de pesos. Las tasas de crecimiento anual de la IFF en Guanajuato estaban muy por debajo de las nacionales tanto a precios corrientes como constantes (seis y cinco puntos porcentuales respectivamente). Sin embargo, el incremento de esta inversión en la entidad estuvo muy por arriba de los incrementos que registraron la población y el PIB estatales en esos cinco años: la IFF registró una tasa anual a precios constantes de 7.52%, mientras que el PIB tuvo una tasa de crecimiento anual de 4.1% y la población de 2.9% (25).

Los sectores que recibieron una mayor participación de inversión por individuo en ambos años son el agropecuario, el industrial y el de transporte. Aunque a precios constantes de 1970, la participación del sector industrial cayó ligeramente a una tasa anual de -3.6%, mientras que la del tercero creció muy lentamente a una tasa del 2.95%. El sector agropecuario mantuvo la tasa más elevada de las grandes participaciones (sin considerar bienestar social y administración y defensa) con un 24.1% anual, indicándonos que fue el sector más dinámico del estado en la asignación de la IFF.

Comparando la IFF nacional con la que se destinó al estado de Guanajuato observamos que los sectores con mayor asignación fueron los económicos en ambos casos, pero a nivel nacional el sector industrial y el agropecuario fueron los más beneficiados; a nivel estatal solamente el sector agropecuario fue el de mayor asignación en los dos sexenios. En Guanajuato perdió importancia significativa el sector industrial, destinándose mayores recursos a los sectores

de promoción regional. En ambos casos el sector de comunicaciones y transportes también perdió importancia en favor de los sectores de bienestar social. (Véanse cuadros 3.3, 3.4, 3.6 y 3.7).

#### 4.- DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA A NIVEL REGIONAL Y MUNICIPAL.

En este apartado analizamos los diferentes tipos de inversión pública que se implementaron en los diferentes municipios y regiones de la entidad entre 1971 y 1982. Los tipos de gasto público que se pueden implementar a nivel municipal son: La IPF, el presupuesto del gobierno estatal y, por último, y el presupuesto de los gobiernos municipales. En primera instancia abordamos la IPF que se realizó en grandes obras de infraestructura señalando qué regiones fueron las más beneficiadas. Posteriormente analizamos la asignación del presupuesto de 1980 del gobierno estatal entre los diferentes municipios y regiones como una forma de IP, y por último, abordamos las finanzas públicas de los gobiernos municipales entre 1971 y 1982 a nivel regional y municipal.

##### 4.1.- La Inversión Pública Federal según Principales Obras.

El cuadro 3.8 se refiere a las principales obras de IPF en el estado de Guanajuato, todas ellas con montos mayores a un millón de pesos corrientes al momento de su construcción y están desglosadas sectorialmente (26). Trabajamos los seis años de JLI y únicamente

dos de LEA, debido a la carencia de información, esperando que el análisis de estos dos últimos años sea representativo de todo el sexenio echaverrista.

Podemos observar en este cuadro que las tres regiones siempre participaron con asignaciones presupuestales en el sector agropecuario. La IPF se destinó principalmente en este sector a obras de infraestructura agrícola, siendo la región del Bajío la de mayor concentración, con porcentajes de 74.8% en los dos primeros años y de 67% en los últimos seis. La región agrícola del sur también recibió importantes participaciones, dado que allí se encuentran grandes obras de irrigación. Otro punto que merece ser resaltado es que el C.I. concentró la mayor parte de la IPF destinada a la región del Bajío.

En cuanto al sector industrial, la región del Bajío absorbió el 100% de la IPF en el sexenio de JLP y casi el 99% en los dos años de LEA. La mayor parte de dicha inversión se destinó a la infraestructura de la industria petroquímica de la ciudad de Salamanca y, en menor medida, a la infraestructura de la industria eléctrica, relegándose la industria de la transformación y las otras regiones. Las obras de comunicaciones y transportes que realizó el gobierno federal también se dirigieron a satisfacer las necesidades de la región Centro o Bajío, específicamente en el C.I., aunque entre 1972 y 1973 la región Sur recibió el 21.6% de la IPF de este sector. En los sectores de bienestar social también se presentaron concentraciones de esta inversión en el Bajío. En seis de los ocho años analizados no se realizaron obras mayores de un

millón de pesos en educación y salud fuera del Bajío, lo cual nos señala el grave abandono que la población de las otras dos regiones ha sufrido en materia de bienestar social. (Véase cuadro 3.8).

#### 4.2.- Asignación del Presupuesto Estatal por Municipio y Región en 1980.

De acuerdo con los datos de la Secretaría Estatal de Programación y Presupuesto, el gobierno de esta entidad federativa contaba con un presupuesto de 7,869.64 millones de pesos en el año de 1980, el cual distribuyó municipal y regionalmente como se menciona en los siguientes párrafos. (Véase cuadro 3.9 y mapa 3).

La región Norte, que es la que concentra menor población y actividad económica de las tres, sólo recibió el 5% del presupuesto estatal, siendo los municipios de San Miguel Allende y San Luis de la Paz los únicos en absorber más del 1% del mismo. En menor medida, dentro de esta región, los otros dos municipios que absorbieron una parte significativa son Dolores Hidalgo y San Felipe. Entre los cuatro suman el 84% de los 397.28 millones de pesos que se le destinaron a toda la región Norte. Por lo tanto, los otros nueve municipios no sólo se han visto marginados por el gobierno federal al momento de distribuir los dividendos fiscales, sino también por el mismo gobierno de la entidad.

La región Sur recibió en total 882.29 millones de pesos, lo cual representó el 11.21% del presupuesto estatal. Esto es, que el

CUADRO 3.7.- DISTRIBUCION SECTORIAL Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL  
PER CAPITA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1975 Y 1980.  
(EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DE 1970)

SECTOR	1975	PERCAP	1980	PERCAP	TASA CREC	1975	PERCAP	'1980	PERCAP	TASA CREC
AGROPECUARIO	306.90	116.69	2914.90	968.41	52.69	170.22	44.72	573.80	190.63	24.12
PESQUERO			1.60	0.53				0.31	0.10	
INDUSTRIAL	1212.60	461.06	3259.70	1082.96	18.62	672.55	255.72	641.67	213.18	-3.57
COMERCIAL			24.20	8.04				4.76	1.58	
TURISMO										
TRANSPORTES	508.40	193.31	1896.10	629.93	26.65	281.97	107.21	373.25	124.00	2.95
ASENTAMIENTOS	100.90	38.37	325.80	108.24	23.05	55.96	21.28	64.13	21.31	0.03
EDUCACION	11.80	4.49	354.70	117.84	92.25	6.54	2.49	69.82	23.20	56.28
SALUD			213.70	71.00				42.07	13.98	
ADMON. Y DEFENSA	5.70	2.17	173.50	57.64	92.74	3.16	1.20	34.15	11.35	56.67
LABORAL			24.70	8.21				4.86	1.62	
C.U.C.			477.30	158.57				93.96	31.21	
COPLAMAR			279.60	92.89				55.04	18.29	
TOTAL	2146.30	816.08	9945.80	3304.25	32.27	1190.40	452.63	1957.83	650.44	7.52
POBLACION (MILLONES HAB.S.)	2.63		3.01							

‡ Valores deflactados a precios de 1970.

Fuente: Elaborado con datos del cuadro 3.6 y datos de poblacion del INEGI y CONAPO.

CUADRO 3.8.- DISTRIBUCION REGIONAL POR SECTORES DE LOS MONTOS DE I.P.F. ASIGNADOS A OBRAS MAYORES  
DE UN MILLON DE PESOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1972-1973 Y 1977-1982.  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	ABROPEC.	%	INDUST.	%	COMUNIC. Y TRANSP.	%	ASENTS.	%	SALUD Y SEG. SOC.	%
1972-1973 REGION	56.8	100.00	553.4	100.00	127.7	100.00	58	100.00	39.7	100.00
NORTE	5.4	9.51	4	0.72	4.9	3.84			1.3	4.23
SUR	9.2	16.20	2.3	0.42	27.6	21.61			2.2	7.17
CENTRO	42.2	74.30	547.1	98.86	95.2	74.55	58	100.00	27.2	88.60
C.I.	42.2	74.30	547.1	98.86	95.2	74.55	58	100.00	27.2	88.60
1977-1982 REGION	2726.2	100.00	6620.1	100.00	1841.8	100.00	164.5	100.00	930.3	100.00
NORTE	150.3	5.51					17	10.33		
SUR	741.3	27.19			35.5	1.93	1.8	1.09		
CENTRO	1834.6	67.30	6620.1	100.00	1806.3	98.07	145.7	88.57	930.3	100.00
C.I.	1164	42.70	6620.1	100.00	1412.6	76.70	144.4	87.78	879	94.49

Fuente: Elaborado con datos de los anexos estadísticos de I.P.F. de los Informes de Gobierno 1972-1973 y 1977-1982.

ESTA SESION DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

40% de los municipios del estado, con una población del 27% del total estatal solamente recibieron poco más de una décima parte de los fondos estatales.

Por lo que respecta a la región Centro o Bajío, ésta absorbió el 83.74% de todo el presupuesto del gobierno estatal, siendo los municipios del C.I. los más beneficiados con el 73.6% del mismo. Tan sólo en el municipio de León se concentró el 40.66% de todo el gasto estatal; Irapuato recibió poco más de todo lo que recibió la región Sur completa (11.91%); Delaya recibió casi lo mismo que la región Sur (10.42%); Salamanca únicamente recibió en este año el 7% del presupuesto de la entidad, porque como observamos en el cuadro 3.6, la IPF destinada al sector industrial decayó considerablemente a finales del sexenio de JLP. Al resto de los municipios de esta región se les asignó en promedio poco más de presupuesto que a los de la región Sur o que a los de la Norte, puesto que casi todos ellos estaban por arriba o muy cercanos al 1% del presupuesto estatal. (Véase cuadro 3.9).

Si comparamos los cuadros 3.8 y 3.9 notamos que el gobierno del estado de Guanajuato siguió las mismas pautas que el federal en cuanto a los patrones de distribución de la inversión, y por consiguiente, en incrementar las desigualdades regionales económicas y demográficas. Asignándoles a los municipios del C.I. el 73.6% del presupuesto y menos del 0.5% del mismo a cada uno de casi todos los municipios de las otras dos regiones, el gobierno estatal también ha contribuido de manera determinante en la continuación y agudización de las desigualdades interregionales.

CUADRO 3.7.- DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO  
 POR REGIONES Y MUNICIPIOS, 1980.  
 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

REGION NORTE			REGION CENTRO			REGION SUR			
MUNICIPIO	pesos	AREA	ESTATAL MUNICIPIO	pesos	AREA	ESTATAL MUNICIPIO	pesos	AREA	ESTATAL
EN. MIGUEL ALLENDE	100.01	10.00	0.01 AFASO EL GRANDE	57.38	0.81	0.18 ACAPULCO	50.12	6.08	0.38
ATARJEJA	5.50	1.78	0.01 DELAYA	249.71	10.44	10.42 ACAMBERO	150.05	17.01	1.81
BOGOT MORAN	19.17	2.51	0.10 DR. MANUEL SOBLADO	18.21	0.28	0.23 AFASO EL ALTO	20.01	2.27	0.25
COLORES HIDALGO	70.10	17.52	0.59 COAHUILA	12.50	0.50	0.51 COAHUILA	4.51	1.08	0.11
COAHUILA	10.75	2.48	0.17 COAHUILA	102.51	4.55	0.20 COAHUILA	20.78	2.58	0.27
EN DIEGO LA URDIN	7.41	2.78	0.10 COAHUILA	100.00	4.51	0.10 COAHUILA	2.01	1.01	0.11
SAN FELIPE	61.18	11.87	0.09 HUALTAC	707.18	14.01	11.91 OAXACA	100.00	20.00	0.10
SAN JOSE ITURBIDE	1.15	1.10	0.05 OAXACA	100.00	10.00	0.10 OAXACA	10.00	2.01	0.20
EN LUIS DE LA FUZ	20.00	21.70	1.10 CRISTINA DEL RINCON	30.10	0.47	0.50 OAXACA	100.00	14.17	1.59
SANTA CRISTINA	7.10	0.78	0.04 OAXACA	15.44	0.27	0.52 OAXACA	10.00	11.00	1.27
TIERRA BLANCA	4.17	1.05	0.05 SALAMANCA	704.96	10.70	8.76 PUEBLO NUEVO	5.00	1.11	0.12
VICTORIA	7.57	1.87	0.10 SAN PED. DEL RINCON	125.35	1.81	1.10 SALAMANCA	100.00	10.00	1.00
YICHU	5.70	1.40	0.07 STA CATAL. DE J. R.	35.40	0.54	0.45 SAN SALVADOR	10.00	0.07	0.11
			YICHU	100.00	1.00	1.00 SAN SALVADOR	10.00	1.07	0.11
			VILLAHERRA	50.00	1.57	1.14 Tehuacan	10.00	0.10	0.28
						TEHUACAN	10.00	0.07	0.27
						VALLE DE GUAD.	10.00	1.10	1.17
						VERACRUZ	10.00	7.11	0.25
<b>T O T A L E S</b>	<b>297.28</b>	<b>100.00</b>	<b>5.45 T O T A L E S</b>	<b>1974.01</b>	<b>190.00</b>	<b>32.71 T O T A L E S</b>	<b>800.00</b>	<b>190.00</b>	<b>14.24</b>
						<b>TOTAL ESTATAL</b>	<b>1207.61</b>		

Fuentes: IFR del Gobierno del Estado de Guerrero.





#### 4.3.- Finanzas Públicas Municipales.

Por el lado de los ingresos, las fuentes principales del gasto público de los gobiernos municipales guanajuatenses son: las participaciones, los aprovechamientos, los productos, los impuestos y los derechos.

De acuerdo a las conceptualizaciones del INEGI-SFI (27), las **participaciones** son los recursos financieros que obtienen los municipios de la recaudación de los impuestos federales; los **aprovechamientos** son los ingresos que perciben los gobiernos municipales a través de los subsidios y transferencias que les hacen el gobierno federal y el gobierno estatal respectivo; los **productos** son los ingresos por los servicios de derecho privado que prestan los gobiernos locales, así como los bienes estatales de derecho privado: mercados, panteones, agua potable, y drenaje, etc.; los **impuestos** que recabaron los ayuntamientos son principalmente: impuestos a la propiedad, a la práctica de una actividad económica, etc.; por último, aparecen los **derechos**, que son las contribuciones que hacen los particulares al gobierno municipal por los servicios y bienes de derecho público que presta el Estado: licencias, permisos, certificaciones, registros, etc.

En el caso de Guanajuato los dos primeros tipos de ingresos fueron las principales fuentes de origen de las tres regiones y se

destinaron en un mayor porcentaje a los municipios del Bajío, en tercer lugar aparecen los ingresos por productos, posteriormente los impuestos y por último los derechos. (Véase cuadro 3.10).

Como se puede observar, los ingresos que obtuvieron los gobiernos municipales de los gobiernos federal y estatal fueron mucho mayores en las tres regiones a los ingresos que generaron a través de sus propios recursos.

En cuanto a la distribución regional de estos ingresos, (véase cuadro 3.10), la región del Bajío en las dos administraciones estudiadas siempre obtuvo más del 72% del total, y esto se debió, no sólo a que los gobiernos federal y estatal transfirieron mayores montos a estos municipios, sino porque sus gobiernos tienen mayor capacidad de producción y gestión de bienes y servicios que los gobiernos de los municipios de las otras dos regiones. La región Sur recibió entre 10.6% y 24.7% de los ingresos municipales totales, mientras que la región Norte solamente obtuvo asignaciones del 1.8% al 4%. Los reducidos ingresos de éstas no solo se debieron a la escasa transferencia de los mismos que les hicieron los otros gobiernos, sino también a que sus entradas por derechos y productos son muy limitadas.

Por el lado de los egresos, los gastos de administración (retribuciones al personal, adquisición de equipo, conservación y mantenimiento de equipos e inmuebles, etc.) fueron los que mayores erogaciones generaron en las tres regiones. Los gastos destinados a la construcción de obras públicas ocupó el segundo lugar en

CUADRO 3.10.- ORIGEN Y DESTINO DEL GASTO PUBLICO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1971-1982  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

REGION NORTE	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>INGRESOS</b>	2	2	4	5	5	6	13	20	29	36	70	90
Impuestos								2	3	4	5	8
Participaciones	2	2	2	2	2	3	7	10	15	17	31	50
Derechos									1	4	3	5
Productos			2	2	2	2	5	5	6	6	16	12
Aprovechamientos				1	1	1	1	3	4	5	15	15
<b>EGRESOS</b>	2	2	5	7	11	15	22	26	31	43	75	102
Gastos Admos.	2	2	4	6	9	12	17	21	21	35	53	76
Obras Publicas			1	1	2	3	5	5	10	7	20	24
Transferencias										1	2	2
<b>CENTRO O BAJIO</b>	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>INGRESOS</b>	84	95	118	159	153	258	334	539	741	896	1360	2440
Impuestos	12	12	15	22	19	19	19	26	126	127	254	582
Participaciones	34	37	42	59	65	76	168	257	266	418	587	854
Derechos	5	6	9	11	11	48	31	60	72	114	168	256
Productos	24	29	39	49	45	79	73	103	105	110	132	263
Aprovechamiento	9	11	13	18	13	36	43	93	172	127	219	485
<b>EGRESOS</b>	73	93	104	155	195	236	343	539	728	865	1329	2457
Gastos Admos.	44	56	63	91	120	171	250	333	399	560	848	1524
Obras Publicas	24	32	36	55	65	62	88	201	299	292	461	894
Transferencias	5	5	5	9	10	3	5	5	30	13	20	39
<b>REGION SUR</b>	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>INGRESOS</b>			19	38	115	76	114	139	190	198	305	299
Impuestos			1	1	13	13	14	18	24	24	29	56
Participaciones			4	18	35	18	26	49	46	50	88	102
Derechos			3	4	8	8	10	14	19	19	27	32
Productos			10	12	47	27	51	41	56	54	72	72
Aprovechamientos			1	3	12	10	12	17	35	31	89	37
<b>EGRESOS</b>			26	35	60	74	90	117	196	146	305	277
Gastos Admos.			23	31	41	53	55	82	106	95	202	159
Obras Publicas			1	4	19	21	34	35	87	48	90	113
Transferencias							1		3	3	13	5
<b>INGRESOS</b>	86	97	141	202	273	340	461	698	960	1130	1735	2829
<b>EGRESOS</b>	75	95	135	197	266	325	455	682	955	1054	1709	2836
<b>ESTRUCTURAS PORCENTUALES</b>	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
<b>INGRESOS GTO.</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
REGION NORTE	2.33	2.06	2.84	2.48	1.83	1.76	2.82	2.87	3.02	3.19	4.03	3.18
REGION BAJIO	97.67	97.94	83.69	78.71	56.04	75.88	72.45	77.22	77.19	79.29	78.39	86.25
REGION SUR	0.00	0.00	13.48	18.81	42.12	22.35	24.73	19.91	19.79	17.52	17.58	10.57
<b>EGRESOS GTO.</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
REGION NORTE	2.67	2.11	3.70	3.55	4.14	4.62	4.84	3.81	3.25	4.08	4.39	3.60
REGION BAJIO	97.33	97.89	77.04	78.68	73.31	72.62	75.38	79.03	76.23	82.07	77.76	86.64
REGION SUR	0.00	0.00	19.26	17.77	22.56	22.77	19.78	17.16	20.52	13.85	17.85	9.77

Fuente: INEGI-SPP. FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES: 1970-1982.

importancia; sin embargo, en algunos años para las regiones Norte y Sur fueron insignificantes o nulos. Las transferencias son los subsidios y ayudas que proporciona el ayuntamiento a instituciones de beneficencia, culturales, etc., así como los gastos en pensiones y seguros. Este último tipo de gasto fue mínimo en las tres regiones y solamente en el Bajío fue constante a lo largo de los doce años.

Al igual que en los ingresos, el Bajío fue la región con mayores gastos, puesto que en la distribución regional de los egresos siempre estuvo por arriba del 72% de los gastos estatales a nivel municipal. Esto nos indica que los gobiernos municipales de esta región, debido a sus mayores ingresos, tenían una capacidad más amplia para producir y ofrecer bienes y servicios que las otras dos. La región Norte siempre estuvo por abajo del 5% de los gastos de todos los gobiernos municipales y la Sur lo máximo que alcanzó fue 22.77% en 1976 (de manera extraordinaria).

#### 5.- INVERSION PUBLICA Y DESIGUALDADES REGIONALES EN GUANAJUATO.

En este apartado de conclusiones del presente capítulo pretendemos comparar el tamaño de la población y de la economía de cada región con sus respectivas asignaciones, con el propósito de establecer la proporción existente entre las diferentes variables en nuestro caso de estudio. La asignación de los diferentes tipos de IP se examinó en referencia a dos categorías de gastos: población (28) y PIB (29).

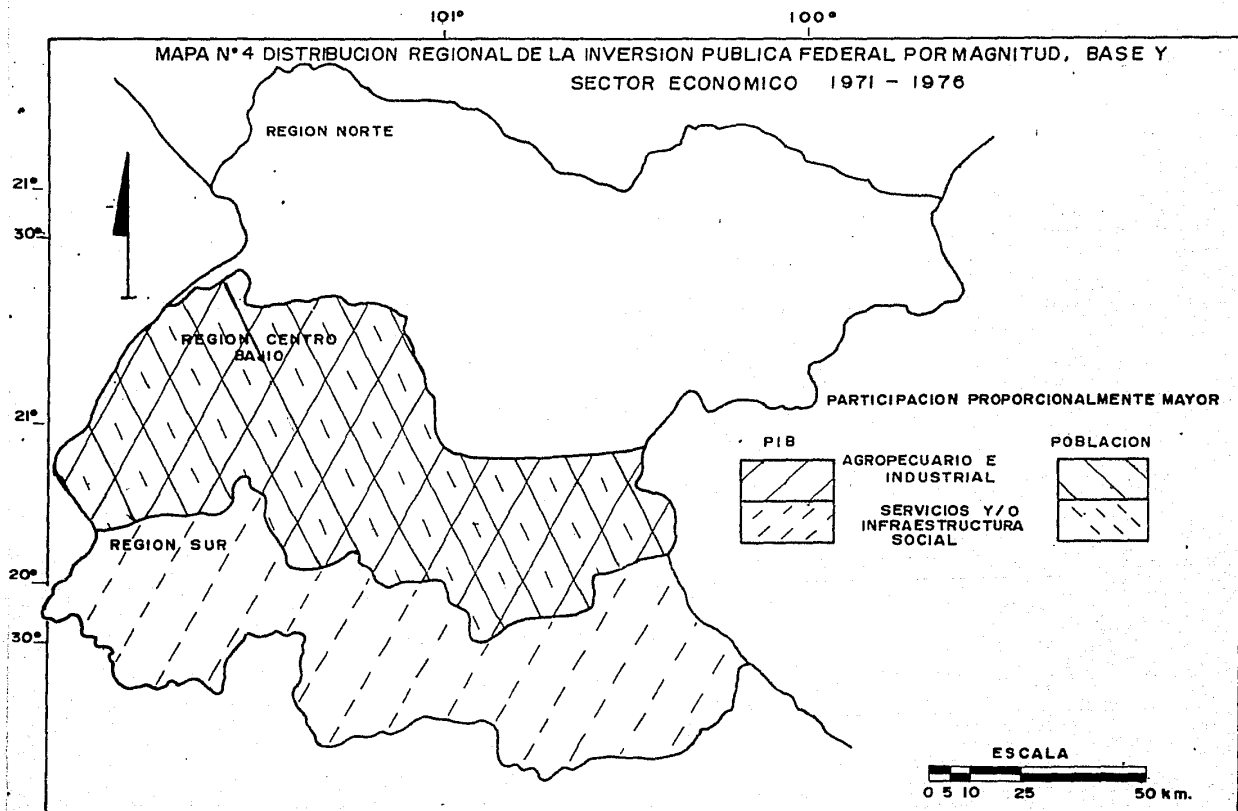
Para tal propósito se calcularon los cocientes de localización (30) para los principales sectores económicos y sociales, obteniéndose los resultados siguientes. (Véase cuadros 3.11 y 3.12. y los mapas 4 y 5).

**Sector Agropecuario.** Los cocientes de la región del Bajío son los más altos y son los únicos que están por arriba de la unidad, mostrándose como la región que absoluta y proporcionalmente recibió las mayores inversiones en este rubro. La región del Bajío estuvo muy por arriba de las otras dos en 1970 al momento de recibir los fondos federales, mientras que en 1980 la diferencia en las participaciones con respecto a la región Sur se redujo.

**Sector Industrial.** Las asignaciones de IPF en ambos sexenios estuvieron muy por abajo de la "proporción justa" en las regiones Sur y Norte en relación a las dos magnitudes base, destinándose casi el 100% de esta inversión a la industria del C.I. Cuando se relaciona a la IPF con la población, los cocientes tienden a alejarse de la unidad en las dos administraciones, señalándonos que la proporción de IPF en la industria, asignada en cada región, tendió en general a coincidir más con su capacidad industrial que con el tamaño relativo de población. Esto nos indica que la mayor preocupación en las dos administraciones era la eficiencia productiva y no tanto el "desarrollo regional equilibrado".

**Servicios y Comercio.** Medida con referencia a la población, la distribución regional de la IPF en estos subsectores presentó un grado relativamente alto de concentración en el Bajío,

MAPA N° 4 DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL POR MAGNITUD, BASE Y SECTOR ECONOMICO 1971 - 1976



FUENTE: ELABORADO CON DATOS DEL CUADRO 3.11 - COCIENTES DE LOCALIZACION DE SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA POR REGIONES, DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

101°

100°

MAPA N° 5 DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL  
POR MAGNITUD, BASE Y SECTOR ECONOMICO 1977-1982



FUENTE: ELABORADO CON LOS DATOS DEL CUADRO 3.12 . COCIENTES DE LOCALIZACION DE SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

CUADRO 3.11.- COCIENTES DE LOCALIZACION DE SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1972-1973.

R E G I O N	PRODUCTO			P O B L A C I O N **		
	AGROPEC.	INDUSTRIA	SERVICIOS COMERCIO	INDUSTRIA	SERVICIOS COMERCIO	INFRAEST. SOCIAL
NORTE	0.55	0.36	0.85	0.05	0.28	0.35
SUR	0.54	0.10	2.22	0.01	0.74	0.09
CENTRO O BAJIO	1.42	1.05	0.87	1.72	1.30	1.68

† Las magnitudes base para los sectores son el valor agregado regional de cada uno de los sectores en 1975.

\*\* Las magnitudes base para los sectores son las poblaciones regionales en 1970.

Fuentes: Para inversion, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Anexos estadísticos de los informes de gobierno(1972-1973); para PIB, los cuadros 3.6 Y 3.7; y para poblacion el cuadro 2.1.

CUADRO 3.12.- COCIENTES DE LOCALIZACION DE SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
POR REGIONES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1977-1982.

R E G I O N	PRODUCTO			P O B L A C I O N **		
	AGROPEC.	INDUSTRIA	SERVICIOS COMERCIO	INDUSTRIA	SERVICIOS COMERCIO	INFRAEST. SOCIAL
NORTE	0.32	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12
SUR	0.90	0.00	0.20	0.00	0.07	0.01
CENTRO O BAJIO	1.28	1.07	1.14	1.65	1.62	1.62

† Las magnitudes base para los sectores son el valor agregado regional de cada uno de los sectores en 1975.

\*\* Las magnitudes base para los sectores son las poblaciones regionales en 1980.

Fuentes: Para Inversion, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Anexos estadísticos de los informes de gobierno (1977-1982); para PIB, los cuadros 3.6 y 3.7; y para poblacion, el cuadro 2.1.



principalmente con JLP. Medida con referencia al PIB, la asignación de IFF en estos subsectores guardó una proporción casi "justa" en las regiones Bajío y Norte, mientras que la región Sur recibió proporcionalmente más inversión en la administración de LEA; estas proporciones (medidas en referencia al PIB) se modificaron considerablemente con JLP, mostrándonos un patrón de asignación donde se descuidó a las regiones del Sur y Norte, y solo se benefició a estos subsectores terciarios en la región del Bajío. Estas cifras reflejan que, por lo menos en estos subsectores, existió una mayor preocupación por la "equidad regional" con LEA y una mayor preocupación por la eficiencia productiva con JLP.

**Infraestructura Social.** La inversión realizada en este sector muestra una distribución pésimamente distribuida. El cociente de la región del Bajío estuvo muy por arriba de la unidad en ambos sexenios, indicándonos que la proporción de este tipo de inversión asignada en la región fue realmente alta, incluso tomando en cuenta sus grandes concentraciones de población, mientras que los cocientes de las otras dos regiones estuvieron muy cercanos a cero en los dos sexenios, aún y cuando la región Norte presentó reducidos porcentajes de población.

En general, los análisis anteriores nos indican que la IFF mostró un patrón de distribución altamente concentrado en la región del Bajío, tanto en los sectores económicos como los sociales, aún en términos proporcionales al ser ponderada con su población y capacidad productiva.

Por otro lado, el estado de Guanajuato, aunque fue considerado en ambos sexenios como una entidad prioritaria hacia donde se orientarían los esfuerzos de la descentralización económica y política de la ZMCM, perdió paulatinamente importancia dentro de la asignación de la IPF nacional entre 1971 y 1976.

Como se pudo observar, a lo largo del capítulo, las cifras manejadas nos indican que la mayor parte de la IP de los gobiernos federal y estatal destinada a esta entidad se concentró en los sectores económicos de la región del Bajío, siendo el sector energético y las ciudades del C.I. los principales receptores de la misma. La escasa IP destinada al bienestar social en Guanajuato, mucho menor al promedio nacional, era absorbida en su mayoría por el Bajío y específicamente por el C.I.

De esta manera, los objetivos de la redistribución del ingreso y la disminución de las desigualdades regionales tan manejados en el discurso oficial de la administración echeverrista, y en menor medida en la de JLP, no sólo se dejaron de lado, sino que en algunos casos fueron contrarios a las acciones concretas de inversión realizadas en los doce años estudiados.

Los propósitos de alcanzar un "desarrollo regional equilibrado" en Guanajuato, a partir de la creación de un polo de crecimiento en la región Norte y de desalentar el crecimiento en la región del Bajío, se quedaron en buenos deseos, puesto que las inversiones en los sectores de promoción regional y de bienestar social fueron poco significativas.

NOTAS Y REFERENCIAS

- (1) RANOS BÓROLI, LUIS MIGUEL y Charles Richter (1976), p 179.
- (2) ECHEVERRÍA ALVAREZ, LUIS en Pedro Pirez (1983), p 155.
- (3) Los planes, programas, comisiones, etc. que se crearon en este sexenio cubrían los diferentes objetivos de la política regional, la cual estaba subordinada a los objetivos de la política económica general. Para una detallada explicación de los diferentes instrumentos y estrategias de política regional implementados en este sexenio véase a Garza (1983) y Palacios (1986).
- (4) NAFINSA-GOBIERNO FEDERAL (1973), p 21.
- (5) Se pretendía crear un polo de crecimiento en San Luis de la Paz con los propósitos de detener la alta emigración de la población de la región Norte y alcanzar una mayor integración intrarregional, combatiendo también el aislamiento a nivel estatal y nacional. Para mayor información véase NAFINSA-GOBIERNO FEDERAL (1973), p 25.
- (6) PALACIOS, JUAN JOSE (1986), p 76.
- (7) LOPEZ PORTILLO, JOSE (1976), p 36.
- (8) GARZA VILLARREAL, GUSTAVO (1983), p 54.
- (9) LOPEZ PORTILLO, JOSE (1980), p 167.
- (10) Esta teoría, elaborada por Perroux en la década de los 50's, parte del hecho de que el desarrollo no aparece en todas partes y al mismo tiempo, sino que aparece en puntos o polos con intensidades variables, se difunde por diversos canales y tiene variados efectos terminales para el conjunto de la economía. El desarrollo, según Perroux, se consideraba esencialmente polarizado, en el sentido de que fuerzas inherentes a él impulsaban la aglomeración de la actividad económica y originaban la aparición de desigualdades regionales. Pero al mismo tiempo, esas fuerzas difundían el desarrollo, a través de la expansión geográfica de la información y de las innovaciones, en los áreas de influencia de los polos, contrarrestando tales desigualdades. Para una mayor información consúltese a F. Perroux (1955), ECONOMIC SPACE: THEORY AND APPLICATION. Existe una amplia reformulación de otros autores a esta teoría, por ejemplo, véase a I. Hermanson (1975), POLOS Y CENTROS DE DESARROLLO EN EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.
- (11) En Garza (1983) y Palacios (1986) encontramos una amplia

descripción de los diferentes planes, programas, comisiones, etc.-

(12) PALACIOS, JUAN JOSE (1986), p 96.

(13) SAHOP (1978), p 45.

(14) Dentro de esta contradicción se maneja el supuesto de que los recursos que se destinan al logro de los objetivos regionales son la proporción de recursos de que se priva al desarrollo nacional. Por lo tanto, en muchos casos, los objetivos regionales no serán compatibles con los objetivos nacionales y deberán sacrificarse unos por otros. Para los partidarios de la eficiencia, la existencia de desigualdades regionales es necesaria para alcanzar altos niveles de crecimiento económico, puesto que los recursos se destinarán a las regiones más eficientes. Para mayor información consulte A. Hirschman (1958). THE STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT.

(15) INEGI-SPP (1984), p 106.

(16) MORRIS, CLEMENT; John Pool y Mario Carrillo (1982), p 355.

(17) HOFART, DONALD W. (1983), p 130.

(18) PALACIOS, JUAN JOSE (1988), p 13.

(19) RANOS BOYOL, LUIS MIGUEL y Charles Richter (1976), p 172.

(20) LOPEZ PORTILLO, JOSE (1978), p 16 y 17.

(21) El C.U.C. es un proyecto de descentralización en el cual el gobierno federal asigna mayores participaciones fiscales y transferencias a los estados con el fin de promover su pronto desarrollo. El CUC, conocido en el presente sexenio como CUO, también tenía como objetivo coordinar las acciones de los dos niveles de gobierno para no caer en duplicidad de funciones.

(22) Se deflactaron las cantidades invertidas en 1975 y 1980 a precios de 1970 con los índices de precios del Banco de México. Además se consideró a la población calculada por CONAPO (1982) para 1975 y la de 1980 del X Censo General de Población.

(23) Las tasas de crecimiento del PIB se calcularon con la información del INEGI-SPP (1985) y las de población con la información del Censo de 1980 y de CONAPO (1982).

(24) Al respecto véase Palacios (1986 y 1988) y Pirez (1983).

(25) Las tasas de crecimiento del PIB y población se calcularon con la misma información usada en el caso nacional. Véase cita 23.

(26) No se consideró al sector educación, ya que en los anekos estadísticos de los informes presidenciales, de donde se recopiló esta información, no aparecen los datos desglosados a nivel municipal del gasto público en educación.

(27) INEGI-SPP (1984), p 12 y 13.

(28) Las magnitudes base de la población regional se obtuvieron de los Censos Generales de Población de 1970 y 1980.

(29) Las magnitudes base del PIB regional se obtuvieron de los datos de Valor Agregado, para cada uno de los sectores económicos, en los Censos Industrial, Comercial y de Servicios de 1975, y en el Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1970.

(30) El cociente de localización en este caso, según Palacios (1988), es una medida de la comparación entre la participación porcentual de una región en un tipo dado de inversión y participación en la magnitud base elegida. Su fórmula es:

$$CL = Xi/X - Yi/Y$$

Donde:  $X_i$  = Inversión en el sector X de la región i.  
 $X$  = Inversión en el sector X en toda la entidad.  
 $Y_i$  = Población o PIB de la región i.  
 $Y$  = Población o PIB de toda la entidad.

Cuando el cociente es igual a uno, significa que la región en cuestión recibió su justa participación en relación a la magnitud base escogida. Si es mayor a 1 es porque recibió más que proporcionalmente, y si es menor a 1 es porque recibió menos que proporcionalmente de acuerdo a la magnitud base escogida.

## CONCLUSIONES

Para ser consistentes con los planteamientos expuestos en el marco teórico, nos gustaría iniciar las conclusiones a que llegamos enfatizando el carácter clasista del Estado capitalista y su vinculación con la organización del espacio.

Para tal efecto, retomamos la idea de Pirez de que "en una formación social capitalista, el Estado tiene como función general asegurar la reproducción del modo de producción dominante y de una manera especial mantener la cohesión del conjunto de la sociedad, ya sea por medio de acciones represivas, ideológicas o económicas" (1). Sin embargo, este mismo autor reconoce que el propio Estado desempeña coyunturalmente su "función estructural", de acuerdo a la correlación de fuerzas existente en las relaciones entre clases y fracciones de clase.

Actualmente y antes de 1982, el Estado mexicano, como producto de la lucha entre las dos grandes clases sociales del capitalismo, ha diseñado y aplicado la mayor parte de sus políticas económicas en beneficio de los grupos sociales dominantes y en los sectores y regiones en los que las fracciones de capital, que en ellos se han localizado, se valorizan de manera ampliada. Sin embargo, de acuerdo

con los planteamientos de Ofite, los intereses e influencias de la clase trabajadora también han estado presentes, de alguna manera, al momento de diseñar e implementar dichas políticas.

Con las políticas urbano-regionales, el Estado ha contribuido directa o indirectamente en la organización espacial de las diferentes formaciones sociales del país. Tanto las políticas estatales como la organización espacial no son una función directa de los intereses capitalistas en su totalidad, sino más bien, son a la vez producto del carácter clasista del Estado, así como de la influencia de fuerzas opuestas a los intereses del capital.

En el desarrollo de las desigualdades regionales, como una forma de expresión de la organización espacial, el Estado ha jugado un papel determinante en el sentido de que ha participado significativamente en su agudización y continuación. Concretamente, creemos haber demostrado que el incremento de las desigualdades sociales entre las tres regiones guanajuatenses, durante nuestros doce años estudiados, se debió en buena parte a los acciones de Inversión Pública (IP) que implementaron los gobiernos federal, estatal y municipales en esta entidad federativa.

Asignándole a la región del Bajío el 83.7% del presupuesto del gobierno estatal o casi el 100% del monto de las principales obras de IP (de todos los sectores excepto el agropecuario), el Estado mexicano contribuyó a que se siguiera abriendo la brecha existente entre esta región y las regiones agrícolas del Sur y del Norte. De hecho, en 1970 ya se concentraba en el Bajío el 53.3% de

la población estatal y el 65.4% de la PEA dedicada a actividades no agrícolas, pero con tales patrones de distribución territorial de la IP, el Bajío alcanzó a concentrar el 60.5% de la población estatal y el 75.8% de la PEA no agrícola en 1980.

La IP se destinó principalmente a los sectores económicos (agropecuario e industrial) y a la región del Bajío, que es la de mayores niveles de Valor Agregado de las tres. La escasa inversión en los sectores de bienestar social se destinaron fundamentalmente al C.I. del Bajío, mientras que a la población de los municipios de las otras dos regiones se les marginó de la asignación de fondos públicos destinados a la provisión de infraestructura social.

La IP de los sectores económicos y sociales se destinó a los grupos sociales con mejores ingresos, tanto en el campo como en las ciudades de las tres regiones guanajuatenses. Esto lo hemos podido comprobar mediante el análisis de las distribuciones del ingreso a nivel regional y estatal, las cuales muestran una alta concentración del mismo en ambos años censales (2). Esto es, que el apoyo financiero que el Estado mexicano destinó a los sectores económicos estuvo orientado principalmente a la producción y gestión de las Condiciones Generales de la Producción, las cuales beneficiaron básicamente al capital privado y relegaron a los grandes grupos sociales que percibían en aquel entonces apenas lo necesario para reproducirse como fuerza de trabajo.

Autores como Ramos Boyoli, Richter y Palacios hablan de la ausencia de flexibilidad en la estructura sectorial y regional de la



IP que se ha venido asignando desde el sexenio de López Mateos (1952-1964) a nivel nacional y, que difícilmente cambiara de manera sustancial a finales de los 80's. Los dos primeros autores consideraban que para que se produjera un cambio en el patrón de la IP "es necesario que exista una verdadera política regional dentro de una verdadera estrategia de desarrollo en que estén explícitas las metas globales, sectoriales y regionales y los instrumentos de política que han de utilizarse, así como los programas y proyectos de inversión" (3).

Estos dos autores reducían la acción del Estado en el alivio de las desigualdades regionales a la inexistencia de una "verdadera política regional" que debiera de considerar a la IP como el instrumento fundamental de desarrollo regional. Nosotros, por el contrario, al igual que Palacios (1988), consideramos que la formalización de las políticas regionales en el marco de una estrategia global de desarrollo es solamente una condición necesaria y no suficiente para modificar de manera sustantiva los patrones de distribución regional del ingreso y de la riqueza en el país.

Como se mencionó en el capítulo III, durante el sexenio de JLP se elaboró una estrategia de desarrollo con metas globales, sectoriales y regionales, así como los instrumentos y programas que su realización requería, dándole a la política regional el estatus de institucional. Sin embargo, los patrones sectoriales y regionales de asignación de la IP en Guanajuato no se modificaron significativamente entre la administración de LEA y la de JLP, sino más bien, en muchos de los casos se continuaron y/o se ratificaron.

Los innovadores programas y políticas de promoción regional en la administración de JLP sólo se quedaron en buenos deseos de lograr un desarrollo regional equilibrado, puesto que los recursos financieros que se les asignó para su realización fueron realmente escasos.

El Estado mexicano, al asegurar la reproducción del modo de producción capitalista, ha destinado la mayor parte de los fondos de la IP a los sectores económicos y regiones en los que la clase dominante la requiere. Claro está que no se olvida de los fondos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo y a las acciones reivindicativas necesarias, pues lo que comprobamos es que lo hace en el grado estrictamente indispensable o, al menos, en la magnitud e importancia que la primera prioridad se lo permite.

Si retomamos la concepción de desigualdades regionales de Massey (4), podemos concluir que éstas surgen y se desarrollan por el grado de atracción y conveniencia que una región presenta para el desarrollo de un proceso productivo, en contraste con las dificultades y rezagos que muestran otras. En otras palabras, existe una desigual distribución espacial de las condiciones necesarias para la producción y, por lo tanto, los inversionistas privados y, en menor medida, el Estado destinarán prioritariamente sus recursos a las regiones en las que se maximicen a mayores tasas las ganancias de los primeros.

Al beneficiarse algunas fracciones de la clase dominante de las desigualdades sociales entre regiones, no hay razón, en última

instancia, para que el Estado actúe de manera efectiva para eliminarlas como se ha planteado en el discurso oficial; antes bien, el Estado mexicano ha contribuido, en la práctica, a su agudización y continuación.

De esta manera, creemos contar con los elementos necesarios para concluir categóricamente que no existió consistencia entre los objetivos de redistribución regional y social del ingreso declarados en el discurso oficial y las acciones concretas de inversión pública que se realizaron en las dos administraciones analizadas en el caso de Guanajuato.

Esto supone que el Estado, por su misma naturaleza y carácter, no está dispuesto a hacerle frente a los grupos y fracciones sociales que se oponen a las políticas que tienden a disminuir las desigualdades regionales.

## NOTAS Y REFERENCIAS

(1) PIREZ, Pedro (1977), p. 277.

(2) Esta concentración del ingreso bien pudo haberse incrementado de 1970 a 1980, pero debido a los problemas de información ampliamente señalados en el capítulo II no pudimos confirmarla categóricamente.

(3) RAMOS BOYOLI, Luis Miguel y Charles Richter (1976), p. 33.

(4) MASSEY, Gordon (1979), p. 234.

## BIBLIOGRAFIA

ARIAS HERNANDEZ, Rafael. APROXIMACION AL ENFOQUE INTEGRAL DE REGION ECONOMICA. Universidad Veracruzana, Jalapa 1973.

BANCK, Geert, R. Buve and L. van Vroonhoven. STATE AND REGION IN LATIN AMERICA. Center of Latin American Reserch and Documentation. Amsterdam 1981.

BARKIN, David. LOS BENEFICIARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL. Sepsententas. Mexico. D.F. 1972.

CASAR, Ma. Amparo. ENTORNO AL DEBATE MARXISTA DEL ESTADO. CIDE. Mexico. D.F. 1982.

CONAPO. ESTUDIO SOCIODEMOGRAFICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Mexico. D.F. s.f.

\_\_\_\_\_. MEXICO DEMOGRAFICO: BREVIARIO 1930-1981. Mexico. D.F. 1982.

CORAGGIO, José Luis. CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ESPACIAL. Centro de Investigaciones Ciudad. Guilo 1987.

\_\_\_\_\_. CUESTIONES METODOLÓGICAS RELATIVAS AL ANALISIS DE LOS PROBLEMAS REGIONALES EN AMERICA LATINA. CEED-COLMEX. Mexico. D.F. 1977.

\_\_\_\_\_. SOBRE LA ESPACIALIDAD Y EL CONCEPTO DE REGION. CEED-COLMEX. Mexico. D.F. 1978.

CORTES, Fernando y Rosa Ma. Rubalcava. TECNICAS ESTADISTICAS PARA EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD SOCIAL. El Colegio de México. Mexico. D.F. 1982.

\_\_\_\_\_. ANALISIS DEL CAMBIO DE LA CONCENTRACION A TRAVES DEL COEFICIENTE DE GINI. FLACSO. Mexico. D.F. 1982.

DE MATTOS, CARLOS A. EL PROCESO DE CONCENTRACION TERRITORIAL. OBSTACULO PARA EL DESARROLLO? Revista SIAP vol. XIII núm. 70. Mexico. D.F. 1984.

DGE-Secretaria de Industria y Comercio. V CENSO AGRICOLA, GANADERO Y EJIDAL. Mexico. D.F. 1972.

IX CENSO GENERAL DE POBLACION, 1970. Estado de Guanajuato. México. D.F. 1971.

EVERS, Tilman. EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA SIGLO XXI. México. D.F. 1979.

GARZA VILLARREAL, Gustavo. DESARROLLO ECONOMICO, URBANIZACION Y POLITICA URBANO-REGIONAL EN MEXICO: 1900-1980. En Economía y Demografía, Vol.17 Núm.2. El Colegio de México. México. D.F. 1983.

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN LA CIUDAD DE MEXICO: 1881-1970. El Colegio de México. México. D.F. 1985.

GUILLAUMIN TOSTADO, Arturo. PLANIFICACION REGIONAL VS. REGIONES. IIESES de la Universidad Veracruzana. Jalapa 1985.

HEIMHANSEN, Tordod. POLOS Y CENTROS DE DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL. En ANTONI R. BURLINSKY: POLOS Y CENTROS DE CRECIMIENTO EN LA PLANIFICACION REGIONAL. F.C.E. México. D.F. 1977.

INEGI-SPP. EL ABC DE LAS CUENTAS NACIONALES. México. D.F. 1981.

FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES 1970-1982. México. D.F. 1984.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION: 1980. México. D.F. 1982.

SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO: ESTRUCTURA ECONOMICA REGIONAL, 1970, 1975 Y 1980. México. D.F. 1985.

VII CENSO COMERCIAL, 1976. Datos de 1975. México. D.F. 1980.

VII CENSO DE SERVICIOS, 1976. Datos de 1975. México. D.F. 1980.

X CENSO INDUSTRIAL, 1976. Datos de 1975. México. D.F. 1979.

X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980. Resumen General. Vol. I. México. D.F. 1986.

X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980. Estado de Guanajuato. Vols. I y II. México. D.F. 1984.

JERGMAN, Joel. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA POBLACION EN MEXICO. En BANCO DE MEXICO S.A. DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO. ENSAYOS. Mexico, D.F. 1982.

LIPITZ, Alain. EL CAPITAL Y SU ESPACIO. Siglo XXI. Mexico, D.F. 1976.

LOPEZ PORTILLO, José. DISCURSO DE TOMA DE PROTESTA Y FINAL DE CAMPAÑA. FRI. CUADERNOS DE DOCUMENTACION POLITICA. Mexico. D.F. 1976.

EL GASTO PUBLICO. SFP. Colección de Cuadernos de Filosofía Política # 10. Mexico, D.F. 1978.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. SFP. Mexico, D.F. 1980.

MASSEY, Doreen B. IN WHAT SENSE A REGIONAL PROBLEM?. En Regional Studies. Vol 13. Londres 1977.

MOFART, Donald W. ECONOMICS DICTIONARY. Elbevier Co. Incorporation. Nueva York 1983.

MONTOYA, Rodolfo. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MONTERREY. Centro de Investigaciones Económicas de la UANL. Monterrey 1980.

MONZON, Antonio. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION A PARTIR DE UNA RETINERIA EN SALAMANCA. GTO. TESIS DOCTORAL UNAM. Mexico, D.F. 1978.

MORRIS, Clement, John Pool y Mario Carrillo. ECONOMIA. ENFOQUE PARA LATINOAMERICA. MacGraw Hill. Mexico, D.F. 1982.

NAFINSA-GOBIERNO FEDERAL. PLAN LERMA. ASISTENCIA TECNICA. Guadalajara 1973.

PALACIOS, Juan José. EL CONCEPTO DE REGION: LA DIMENSION ESPACIAL DE LOS PROCESOS SOCIALES. En Revista STAF Vol. XII num. Mexico, D.F. 1984.

LA INCONSISTENCIA DE LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO: ASIGNACION DE LA INVERSION PUBLICA. Ponencia presentada en el seminario de "Diez años de Planeación Urbana y Regional en México" organizado por El Colegio de México. Mayo 1988.

THE STATIC AND REGIONAL REDISTRIBUTION: THE CONTRADICTION OF MEXICAN REGIONAL ECONOMIC POLICY, 1970-1982. Tesis Doctoral. Universidad de Cornell. Nueva York 1986.

PIREZ, Pedro. EL ESTADO Y LO REGIONAL: UN INTENTO DE INTEGRACION CONCEPTUAL. Revista SIAP Vol XVIII no. 70 México. D.F. 1984.

ESTADO Y CONFIGURACION ESPACIAL EN EL PERIODO DE ORGANIZACION NACIONAL DE AMERICA LATINA. En Comercio Exterior. Vol 28. Num. 8. México. D.F. 1977.

ASPECTOS POLITICOS DE LA CONFIGURACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA. EN Demografía y Economía vol. 12 num. 3. México. D.F. 1978a.

MODALIDADES DE DESARROLLO Y POLITICA REGIONAL EN MEXICO: 1960-1980. En la Revista Mexicana de Sociología. Vol. XLV Núm. 1/83. IIS-UNAM. México. D.F. 1983.

RAMOS BOYOLI, Luis Miguel y Charles Richter. EL DESARROLLO REGIONAL MEXICANO: EL PAPEL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL. En Comercio Exterior. Vol. 26 Núm. 2. México. D.F. 1976.

RENDON, Teresa y Carlos Salas. LA PEA EN EL CENSO DE 1980. COMENTARIOS CRITICOS Y UNA PROPUESTA DE AJUSTE. En Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Vol. 1 Núm.2. El Colegio de México. México. D.F. 1986.

ROJMAN, Alejandro B. DEPENDENCIA, ESTRUCTURA, PODER Y FORMACION REGIONAL EN AMERICA LATINA. Siglo XXI. México. D.F. 1974a.

DESIGUALDADES REGIONALES Y CONCENTRACION ECONOMICA; EL CASO ARGENTINO. SIAP-PLAN Buenos Aires 1974b.

MARCO ECONOMICO-SOCIAL Y POLITICO-ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACION REGIONAL. En "Administración Regional en A.L." Ediciones SIAP. Buenos Aires 1976.

SLATER, David. CAPITALISMO Y DESARROLLO REGIONAL: ENSAYOS CRITICOS SOBRE LA ORGANIZACION DEL ESPACIO EN EL TERCER MUNDO. Centro de Estudios y Documentación Latinoamericano. Amsterdam 1982.

SANOP. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1978-1982. México. D.F. 1978.

SANCHEZ MARTINEZ, Luis Alberto. EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MEXICO. Tesis de Licenciatura del CEN-COLMEX. México. D.F. 1987.



SONHTAG, Rudolph y Héctor Valecillos. EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO. Siglo XXI. México. D.F. 1977.

SPI-SANOP. PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO: ZONA PRIORITARIA DEL BAJIO. México, D.F. 1978.

UNIREL. Luis. POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. En Demografía y Economía. vol. 7 núm. 2. México. D.F. 1975.

\_\_\_\_\_, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza. EL DESARROLLO URBANO EN MEXICO. El Colegio de México. México. D.F. 1976.