



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO DE ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA

ECONOMÍA APLICADA

FEDERALISMO Y POBREZA: EL CASO GUERRERO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

SABINO PACHECO GUTIÉRREZ

TUTOR:

Mtro. CARLOS TELLO MACÍAS

Facultad de Economía

MÉXICO, D.F; OCTUBRE, 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Pacheco Gutiérrez, Sabino

Federalismo y pobreza: el caso Guerrero/Sabino Pacheco Gutiérrez.

–UNAM, Facultad de Economía, 2013–.

307 p.

Bibliografía: p. 273-285

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

D.R © 2013, Sabino Pacheco Gutiérrez.

Chilpancingo, Guerrero, Col. Viguri,

Calle. Rodrigo Torres, C.P. 39090.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta tesis
cualquiera que sea el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del titular.

*Dedico esta tesis, sin su permiso,
al pueblo de Guerrero*

“La constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos.

Esto es lo que México ha dejado ver en nuestros días.

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno.”

Alexis De Tocqueville, 1835.

La Democracia en América.

Agradecimientos

Expreso mi gratitud al Mtro. *Carlos Tello Macías*, por haberme guiado en la elaboración de la presente tesis, distinguido ideólogo e investigador mexicano, profundo conocedor del federalismo en México.

Estoy en deuda con la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), gran institución. Por supuesto, estoy muy agradecido al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (Conacyt) por el apoyo financiero brindado. Igualmente, agradezco de una manera muy especial a mis amigos los Contadores *Dagoberto Sotelo García*, *Jesús Carteño López* y al Ing. *Virginia Pacheco Gutiérrez*, por su generosidad en momentos muy cruciales.

Dejo constancia de mi agradecimiento a la comunidad académica de la facultad de economía de la UNAM, en especial al Dr. *Rafael Nuñez Zúñiga* y a las Doctoras *Flor Brown* y *Lilia Domínguez*, por su confianza. También, agradecer a todos los docentes de la Unidad Académica de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Guerrero, en especial de quienes recibí cátedra, todos ellos de muy diversas formas de pensar la economía.

Asimismo, quiero agradecer a los profesores que tuvieron la amabilidad de leer esta tesis y ser parte del jurado: a la Dra. *Lilia Domínguez*, por sus valiosas sugerencias (no sabe cuanto le estoy agradecido); Mtro. *Carlos M. Fagundo*, por su comprensión; Dr. *Raúl Vázquez*, por sus muy puntuales observaciones y al Dr. *Leonardo Lomelí*, quien dedicó su muy valioso tiempo a la lectura de mi trabajo.

En la maestría conocí a los siguientes compañeros muy valientes y desinteresados que no puedo dejar de mencionarlos aquí: *Franco Acebey*, *Francisco J. Delgado*, *Alfredo*, *Yamilet*, *Yasser*, *Simon*, *Remzi*, *Brian* y *Raúl*, espero no haber olvidado alguno.

Finalmente, mi más ilimitada deuda de gratitud la tengo contraída, no obstante, con mis padres, mi hijo *Zaratustra* y a sus abuelitos maternos, a quienes con mucho cariño también dedico este trabajo.

SABINO PACHECO GUTIÉRREZ

Chilpancingo, Guerrero a 7 de octubre de 2013.

Índice general

Lista de figuras	XVI
Lista de tablas	XVIII
Introducción	XIX
I El sistema federal	1
1. Federalismo y federalismo fiscal	3
1.1. Fundamentos clásicos del federalismo	7
1.1.1. Seguridad	10
1.1.2. Comercio	15
1.1.3. Política	17
1.1.4. Moneda	17
1.1.5. Impuestos	18
1.2. El modelo económico	26
1.2.1. La determinación del ingreso y la balanza comercial local .	27
1.2.2. Determinación del ingreso de equilibrio de dos economías locales	32
1.2.3. La desigualdad federal	38
II El caso Guerrero	45
2. Economía política de Guerrero	47

2.1.	Población	48
2.1.1.	La población y la acumulación	49
2.1.2.	Tendencias mundiales de la población	60
2.1.3.	Tendencias de la población en México	62
2.1.4.	Situación de la población en Guerrero y sus municipios	66
2.1.5.	Tendencia de la población de Guerrero	72
2.2.	Economía	76
2.2.1.	Crecimiento y estructura del PIB	78
2.2.2.	Sectores económicos y competitividad	83
2.2.3.	Estructura de la PEA	100
2.2.4.	Desigualdad del ingreso	107
2.2.5.	Pobreza y marginación	112
2.3.	Vivienda	122
2.3.1.	Desarrollo de la política habitacional en México	125
2.3.2.	Acceso a la vivienda	131
2.3.3.	Nivel de hacinamiento	132
2.3.4.	Calidad de la vivienda	134
2.4.	Servicios públicos	139
2.4.1.	Energía eléctrica	140
2.4.2.	Agua entubada	143
2.4.3.	Drenaje	144
2.4.4.	Sistema de transporte	146
2.4.5.	Comunicaciones	147
2.4.6.	Seguridad pública	149
2.4.7.	Procuración de la justicia	152
2.5.	Medio ambiente y salud	154
2.5.1.	Medio ambiente	155
2.5.2.	Salud	163
2.6.	Educación, cultura y deporte	170
2.6.1.	Analfabetismo	171

2.6.2.	Educación básica	174
2.6.3.	Educación media superior y superior	176
2.6.4.	Infraestructura educativa y becas a estudiantes	180
2.6.5.	Centros culturales	184
2.6.6.	Centros de recreación	186
2.6.7.	Deporte	187
 III El federalismo en México		189
 3. Federalismo fiscal en México		191
3.1.	Las restricciones de escala: política monetaria, comercio y endeudamiento	195
3.2.	La restricción parcial: la política fiscal	197
3.2.1.	Fuentes de tributación exclusiva	197
3.2.2.	Concurrencia	197
3.2.3.	Participación en los tributos	197
3.2.4.	Fuentes de financiamiento	198
3.3.	Mecanismos de distribución	200
3.4.	Análisis de los ingresos brutos	203
3.4.1.	Ingresos propios	206
3.4.2.	Participaciones federales	208
3.4.3.	Aportaciones federales	223
 IV Resultados e implicaciones teóricas y políticas		229
 4. Cómo ha funcionado la redistribución		231
4.1.	¿Qué reformar?	237
4.2.	Cambio institucional	238
4.2.1.	Ley de Coordinación Fiscal	239
4.2.2.	Ley 427	243

4.3. Análisis retrospectivo	246
5. Conclusiones generales	255
Apéndices	259
A. Finanzas públicas de Guerrero	261
A.1. Ingresos del Estado de Guerrero	262
A.1.1. Ingresos propios del Estado de Guerrero	264
A.1.2. Transferencias federales	267
A.2. Gasto público de Guerrero	270
Bibliografía	273

Índice de figuras

2.1. HABITANTES EN PRINCIPALES CONGLOMERADOS URBANOS, 1950-2025	61
2.2. DINÁMICA DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN EL MUNDO, 1960-2010	62
2.3. PROYECCIÓN PROBABILÍSTICA DE MÉXICO: POBLACIÓN TOTAL (MILES)	63
2.4. PRINCIPAL ENTIDAD DE ORIGEN DE LOS INMIGRANTES INTERESTATALES 1955-1960	64
2.5. DINÁMICA DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN MÉXICO, 1960-2010	65
2.6. TASA DE CONCENTRACIÓN POBLACIONAL DE GUERRERO, 1950-2010	66
2.7. DINÁMICA DEMOGRÁFICA RELATIVA Y ABSOLUTA, 2005-2010 . . .	68
2.8. COMPARATIVO DE POBLACIÓN: GUERRERO-VS-DISTRITO FEDERAL, 1895-2010	70
2.9. DINÁMICA DEMOGRÁFICA RELATIVA Y ABSOLUTA DE MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2005-2010	71
2.10. PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO, 2005-2030	73
2.11. PATRÓN LOGÍSTICO DE LA POBLACIÓN DE GUERRERO, 1895-2030 .	74
2.12. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB NACIONAL, 1951-2010	77
2.13. TASA DE CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA DE GUERRERO, 1993-2010	78
2.14. PIB POR ENTIDAD FEDERATIVA (Miles de millones, base 2003), 2010 . .	79
2.15. DINÁMICA ECONÓMICA RELATIVA Y ABSOLUTA , 2003-2010	80
2.16. PARTICIPACIÓN AL PIB DE GUERRERO POR SECTORES, 2010	80
2.17. PRODUCTO INTERNO BRUTO DE GUERRERO (Miles de pesos), 1993-2010	81

2.18. PARTICIPACIÓN AL PIB DE GUERRERO POR MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 2010	82
2.19. CONCENTRACIÓN DE LA IDE ACUMULADA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1999-2012	84
2.20. INDICE DE COMPETITIVIDAD GENERAL, 2008	86
2.21. RELACIÓN VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO-POBLACIÓN OCUPADA, 2008	91
2.22. UNIDADES ECONÓMICAS Y EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR MUNICIPIO, 2008	92
2.23. EMPLEADOS PROMEDIO POR UNIDAD ECONÓMICA DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 2008	93
2.24. UBICACIÓN DE LOS PARQUES INDUSTRIALES EN MÉXICO, 2012	94
2.25. PORCENTAJE DE LOS SECTORES EN EL PIB DE MÉXICO, 1950-2008	96
2.26. VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO POR UNIDAD ECONÓMICA COMERCIAL, 2008 (Miles de Pesos)	97
2.27. ACTIVOS FIJOS PROMEDIO POR UNIDAD ECONÓMICA COMERCIAL, 2008 (Miles de Pesos)	98
2.28. VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO POR PERSONA OCUPADA EN EL COMERCIO EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 2008 (Miles de Pesos)	98
2.29. SUCURSALES BANCARIAS POR MUNICIPIO, 2010 (Miles de Pesos)	99
2.30. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE GANA MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS, 2010	101
2.31. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE GANA MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS POR MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010	103
2.32. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE GANA MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS, 2010	103
2.33. TASA DE DESOCUPACIÓN NACIONAL TRIMESTRAL, 2003-2012	105
2.34. TASA DE DESOCUPACIÓN DE GUERRERO TRIMESTRAL, 2003-2012	106
2.35. PIB DE PAÍSES SELECCIONADOS (Miles de millones de dólares), 1960-2011	107
2.36. CURVA DE LORENZ	109
2.37. ÍNDICE DE GINI EN LOS MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010	111
2.38. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA, 2010	114

2.39. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA PATRIMONIAL, 2005	115
2.40. INDICE DE MARGINACIÓN SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN (Escala del 0 al 100), 2010	117
2.41. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010	118
2.42. INDICE DE MARGINACIÓN EN MUNICIPIOS DE GUERRERO (Escala del 0 al 100), 2010	119
2.43. % DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA EN MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010	135
2.44. PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CON TECHO Y PAREDES DE CONCRETO Y TABIQUE, EN LOS MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010	137
2.45. % OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA, 2010	142
2.46. % OCUPANTES QUE CUENTAN CON DRENAJE, 2010	145
2.47. % VIVIENDAS QUE CUENTAN CON TELEFONÍA FIJA, 2010	147
2.48. % VIVIENDAS QUE CUENTAN CON INTERNET, 2010	148
2.49. % DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS EN GUERRERO Y ESPACIO PÚBLICO O PRIVADO, SEGÚN PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD	150
2.50. HABITANTES POR PERSONAL DESTINADO A FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	151
2.51. DISTRIBUCIÓN DE LOS DELITOS OCURRIDOS POR TIPO DE DELITO, 2011	153
2.52. PORCENTAJE DE AGUAS RESIDUALES CAPTADAS EN CUERPOS RECEPTORES POR ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS, 2009	156
2.53. PORCENTAJE DE GENERACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS POR COMPOSICIÓN	160
2.54. PORCENTAJE DE GENERACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS POR ENTIDAD FEDERATIVA SELECCIONADAS, 2010	161
2.55. MÉDICOS POR CADA 100,000 HABITANTES EN PAÍSES SELECCIONADOS Y GUERRERO, 2000-2004 Y 2005	164
2.56. MÉDICOS POR CADA 100,000 HABITANTES EN ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	165

2.57. HABITANTES POR UNIDAD MÉDICA DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	166
2.58. HABITANTES POR CAMA CENSABLE DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	167
2.59. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DERECHOHABIENTE DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	168
2.60. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS, 2012	169
2.61. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DERECHOHABIENTE EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS DE GUERRERO, 2010	170
2.62. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, 2010	172
2.63. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS SEGÚN SEXO, 2010	173
2.64. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS SEGÚN SEXO, 2010	174
2.65. COBERTURA EDUCATIVA POR NIVEL EDUCATIVO POR ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010-2011	177
2.66. INVESTIGADORES POR MILLÓN DE HABITANTES EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2007	179
2.67. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA DE POSGRADO Y DE BECAS EN ESCUELAS EN EL PAÍS, CICLO ESCOLAR 2008-2009	184
3.1. PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES-APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES, 1989-2011	200
3.2. FINANZAS ESTATALES: PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	201
3.3. FINANZAS MUNICIPALES: PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	201
3.4. PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS DE GUERRERO, 2010	202
3.5. INGRESOS BRUTOS DE ENTIDADES SELECCIONADAS (Millones de pesos corrientes), 2010	204

3.6. INGRESOS BRUTOS DE MUNICIPIOS DE GUERRERO SELECCIONADOS (Millones de pesos corrientes), 2010	205
3.7. INGRESOS PROPIOS DE ENTIDADES SELECCIONADAS (Millones de pesos corrientes), 2010.	206
3.8. INGRESOS PROPIOS DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS (Miles de pesos corrientes), 2010	207
3.9. PARTICIPACIONES FEDERALES DE ENTIDADES SELECCIONADAS (Millones de pesos corrientes), 2010	219
3.10. PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS DE GUERRERO (Millones de pesos corrientes), 2010	220
3.11. APORTACIONES A ENTIDADES (Millones de pesos corrientes), 2010	221
3.12. APORTACIONES A MUNICIPIOS DE GUERRERO (Millones de pesos corrientes), 2010	222
4.1. GRÁFICO DE DISPERSIÓN: DISTRITO FEDERAL Y NUEVO LEON, 2004	234
4.2. FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE GUERRERO, CON FORMULA ACTUAL-VS- FÓRMULA PROPUESTA, (Millones de pesos corrientes)	252
4.3. FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE GUERRERO Y ESTADO DE MÉXICO, CON FÓRMULA PROPUESTA, 2013-2050 (Miles de Millones corrientes)	253
A.1. COMPORTAMIENTO DE INGRESOS TOTALES DEL ESTADO DE GUERRERO (Millones de pesos reales, 2010=100)	263
A.2. PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERENCIAS FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE GUERRERO (% Porcentaje)	264
A.3. INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE GUERRERO, 1989-2011(Millones de pesos 2010=100)	265
A.4. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS DE GUERRERO, 1989-2011.	266
A.5. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS PROPIOS DE GUERRERO SEGÚN INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS, 1989-2011.	267
A.6. PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL ESTADO DE GUERRERO, 1989-2011.	268
A.7. APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL ESTADO DE GUERRERO, 1997-2011.	269

A.8. ESTRUCTURA PORCENTUAL POR FONDO DE APORTACIÓN EN GUERRERO, 1997-2011.	270
---	-----

Índice de cuadros

1.1. BALANZA COMERCIAL DE GUERRERO (Miles de USD)	36
2.1. DINÁMICA MIGRATORIA DE GUERRERO, 1985-2005	67
2.2. DINÁMICA DEMOGRÁFICA RELATIVA Y ABSOLUTA, 2005-2010	69
2.3. LUGAR DE ENTIDADES SEGÚN ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (ICG), 2010	85
2.4. MANUFACTURA: UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAL OCUPADO, GUERRERO, 2008	92
2.5. HOGARES Y SU INGRESO POR DECILES, GUERRERO 2010 (Miles de pesos de 2010)	110
2.6. % VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS SEGÚN DISPONIBILIDAD DE BIENES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN	149
2.7. DÍAS AL AÑO EN QUE SE EXCEDE LA NORMA POR PRINCIPALES ZONAS URBANAS DE MÉXICO, SEGÚN CONTAMINANTE, 2005	158
2.8. ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR SUPERFICIE AFECTADA POR INCENDIOS FORESTALES, 2012	163
2.9. HABITANTES POR MÉDICO DISPONIBLE EN LAS ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010	166
2.10. PROPORCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA, CICLO 2009-2010	181
2.11. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD.	183
4.1. INGRESO Y GASTO DE LOS HOGARES, DISTRITO FEDERAL 2004 (Miles de pesos de 2004)	233

4.2.	INGRESO Y GASTO DE LOS HOGARES, NUEVO LEÓN 2004 (Miles de pesos de 2004)	234
4.3.	COMPARATIVO DEL COEFICIENTE APLICABLE AL EXCEDENTE FÓRMULA ACTUAL-VS- FÓRMULA PROPUESTA (% porcentaje)	247
4.4.	DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES CONFORME A FÓRMULA ACTUAL (Millones de pesos corrientes)	248
4.5.	DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES CONFORME A FÓRMULA PROPUESTA (Millones de pesos corrientes)	249
4.6.	FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES SEGÚN FÓRMULA ACTUAL-VS-FÓRMULA PROPUESTA CONSIDERANDO COMO FIJAS LAS PARTICIPACIONES DE 2007, 2013 (Millones de pesos corrientes)	250
4.7.	FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES FIJANDO LAS PARTICIPACIONES 2013 Y DISTRIBUYENDO EL EXCEDENTE SEGÚN LA FÓRMULA ACTUAL-VS-FÓRMULA PROPUESTA, 2014.	251

Introducción

El estudio tiene como propósito analizar el sistema de transferencias federales y sus efectos sobre la capacidad de financiamiento del Estado de Guerrero y municipios y, como corolario, sobre el desempeño diferencial de su economía y el bienestar social. En particular se busca responder qué implicaciones ha tenido el sistema de transferencias federales sobre el bienestar social del estado de Guerrero.

Sostendré que en un sistema federal al dotar al gobierno central de políticas de escala, éste debe buscar el desarrollo integral y equitativo de los estados participantes, pues éstos en lo fundamental se deshacen de la política monetaria, comercial y fiscal. En esta lógica sostendré que el desequilibrado desarrollo regional en México se debe, en parte, primero a una política federal inequitativa y segundo, a una política de transferencias federales ineficiente que presupone convergencia regional. También señalaré que el arreglo institucional existente genera la ilusión de un efecto perverso en la recaudación de ingresos propios por parte de las entidades, aunque en el margen fuera posible, en realidad es debido al acuerdo federal.

Considerando que nuestra economía es de carácter oligopólica, en línea con la tradición de la demanda efectiva (Keynes, 1936; Kalecki, 1971) propondré un modelo de transferencias federales que incentive la inversión en estados y municipios de Guerrero rezagados y con menor nivel de riqueza. De esta forma, pueden alcanzarse dos objetivos, el desarrollo integral de los participantes y una distribución más equitativa del ingreso.

El contenido de la investigación está organizado de la siguiente forma, en la Primera Parte se abordan los fundamentos del federalismo y federalismo fiscal; un ejemplo de pobreza y marginación federal es el caso de Guerrero y se expone en la Segunda Parte. Lo anterior, nos lleva directamente a la Tercera Parte y se muestran para México los principios expuestos en la primera parte, a la vez que se plantea el problema cardinal federal, que es la redistribución de ingresos mediante sus instituciones básicas y, finalmente en la Cuarta Parte exponer las implicaciones teóricas y políticas de esta tesis.

La idea de la Primera Parte es regresar al significado de los principios esenciales

del federalismo y, establecer la idea de que, en términos de políticas las entidades quedan restringidas por el acuerdo federal y, por tanto, el problema de la pobreza y desigualdad entre las mismas está muy relacionada con la redistribución espacial regresiva del ingreso federal.

En la Segunda Parte, como ejemplo de pobreza y desigualdad a que puede dar lugar un sistema federal que no tenga por objetivo el desarrollo integral de las economías locales, considero el caso del estado de Guerrero. En esta parte se realiza un análisis socioeconómico pormenorizado de la entidad: se aborda el tema de la población, sus tendencias y su dinámica, tratando de caracterizar la tendencia y su perspectiva demográfica en el contexto nacional e internacional; se caracteriza la economía de Guerrero y para ello se revisa su estructura sectorial, como su desempeño en los últimos años, se analiza también la situación del empleo, asociándolo con la escasa infraestructura económica en el estado; se estudia el problema de la vivienda, principalmente, por los servicios públicos de que carecen y que tiene que ver directamente con la calidad de vida como la dotación de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, comunicaciones, seguridad pública y sistema de transporte. También, se aborda la cuestión de la salud y el medio ambiente; la educación, cultura y deporte.

El objetivo de todo ello es demostrar la existencia de la desigualdad federal a nivel de las entidades y municipios de Guerrero y, por tanto, lo erróneo que es redistribuir el ingreso conforme a la concentración de la misma, o a su velocidad de acumulación, pues, hacerlo así sólo fortalece la desigualdad y se limita el crecimiento.

Estudiadas estas cuestiones, se presentan en la Tercera Parte, la cuestión federal del financiamiento público y redistribución del ingreso federal y, finalmente en la Cuarta Parte, los resultados teóricos e implicaciones políticas de la investigación, en concreto se extiende al espacio el argumento de la demanda efectiva de Keynes (1936) y Kalecki (1971) y sugiero reformar la Ley de Coordinación Fiscal y Ley 427 del Estado de Guerrero.

Parte I

El sistema federal

CAPÍTULO 1

Federalismo y federalismo fiscal

Federalismo y federalismo fiscal, es el título del presente capítulo, expresiones muy conocidas. Sin embargo, comenzar por definiciones genéricas me parece poco útil. En lugar de ello, daré inicio por ciertas consideraciones a las que he denominado *políticas de escala*, relacionadas con esa forma de organizar el gobierno. Las políticas de escala quedarán establecidas en una matriz de carácter social, codificadas en instituciones.

Se mostrará a lo largo de dichas digresiones las implicaciones que tiene para los estados integrantes de la unión federal el que se deshagan de *éstas*, las cuales pasan a ser administradas por el gobierno federal y; sin embargo, no puede ser de otra forma, so pena de sucumbir a la falta de eficiencia y eficacia de una anarquía o peor aún al separatismo.

Definición 1.1. *Se entenderá por políticas de escala aquellas que, dadas ciertas condiciones geográficas, culturales y sociales de un sistema económico en génesis o desarrollo, permiten obtener las condiciones de gobierno más favorables para su eficiente y eficaz desenvolvimiento.*

Supongo que la estructura básica es la de una sociedad en la que existe propiedad privada¹, división de poderes², lucha entre clases sociales³ y, al interior de ellas la existencia *espacial* de individuos con preferencias⁴ fundadas en la razón o sin razón, que se comportan como si maximizaran su idea de bienestar

¹John Locke hizo de la propiedad un derecho natural o inalienable al decir que todo hombre “tiene una propiedad en su propia persona” derivada del producto de su trabajo. La propiedad se convierte en extensión del derecho del individuo a la vida misma, se asegura con esto su establecimiento de toda declaración constitucional (Hale, 1972, p. 180).

²Poder ejecutivo, legislativo y judicial.

³La historia de todas las sociedades, hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases (Marx, 1848).

⁴Esta idea puede ser debatible, sin embargo, es un hecho histórico que las ideas liberales

y las ideas que acerca del mismo necesariamente corresponden por naturaleza e históricamente a una época. En fin, de ciertas condiciones sociales y económicas de un país capitalista⁵ en génesis que busca establecer un sistema de gobierno inherentemente distinto al monárquico.

Las condiciones sobre las que se funde dicho sistema de gobierno son definitivas, porque una vez establecido el juego, el cambio institucional⁶ y la correlación de fuerzas que eso implica, si bien es posible; por la dificultad que entraña el propio establecimiento y ordenación⁷ de los intereses fundamentales del sistema, su cambio es sobremanera costosa. Lo anterior desde luego no significa que el acuerdo básico al dejar de responder a la dinámica y preservación de una sociedad capitalista no necesite modificación alguna.

A este respecto, me propongo primero exponer el modelo de Hamilton y otros (1780), Tocqueville (1835) y Montesquieu (1748) que defienden la utilidad de la unión federal para la prosperidad política y económica; la insuficiencia de una confederación para conservar esa unión. La necesidad de un gobierno enérgico. La conformidad de una constitución bajo principios de un gobierno republicano. Su analogía con la constitución de los propios estados. Y finalmente, la seguridad suplementaria que su adopción presta para salvaguardar la libertad y la propiedad.

Para hacer explícito lo anterior, considere en lo individual una *economía keynesiana* (Keynes, 1936) de cualquier *entidad* antes de formar parte de una *federación*:

$$Y_i = F_i(K_i, N_i); i = 1, \dots, n. \quad (1)$$

$$\frac{w_i}{p_i} = \frac{dY_i}{dN_i} \quad (2)$$

$$D_{i1} = F_i(y_i) \quad (3)$$

y utilitaristas jugaron un papel preponderante en la definición de la sociedad moderna. El utilitarismo se fundó en una concepción secular de la naturaleza humana, según la cual el individuo toma sus ideas de la experiencia y, si se le deja en libertad, obrará racionalmente por interés propio y en interés de los demás. El problema fundamental consiste en reconciliar los intereses individuales con los intereses sociales.

⁵La burguesía –sostiene (Marx, 1848, p.64)– suprime cada vez más el fraccionamiento de los medios de producción, de la propiedad y de la población. Ha aglomerado la población, centralizado los medios de producción y concentrado la propiedad en manos de unos pocos. La consecuencia de ello ha sido la centralización política. Las provincias independientes, ligadas entre sí casi únicamente por lazos federales, con intereses, leyes, gobiernos y tarifas aduaneras diferentes han sido consolidadas en una sola nación, bajo un solo Gobierno, una sola ley, y un solo interés nacional de clase y una sola línea aduanera.

⁶El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, es clave para entender el cambio histórico (North, 1990).

⁷A pesar de que (Arrow y Scitovsky, 1969) señalen la inexistencia de funciones de bienestar social que cumplan el criterio de no ser dictatorial, debido a la diversidad de valores.

$$D_{i2} = F_i(r_i, EmK_i) \quad (4)$$

$$D_i = D_{i1} + D_{i2} + D_{i3} + D_{i4}(y_i^*, p_i) - D_{i5}(y_i, p_i) \quad (5)$$

$$M_i = M_{i1}(y_i) + M_{i2}(r_i) \quad (6)$$

Las funciones (1) y (2) relacionadas con el mercado de trabajo, (3), (4) y (5) con el mercado de bienes y servicios, finalmente, la (6) con el mercado de dinero.

Donde, Y_i es el volumen de producción de la i -ésima entidad; K_i su stock de capital; N_i , el trabajo; w/p , representa el salario real; D_{i1} , el consumo; D_{i2} , la inversión como función de la tasa de interés r_i y la eficiencia marginal del capital EmK_i de la entidad i ; D_{i3} , el gasto público; D_{i4} , las exportaciones que dependen del ingreso del resto de las entidades y_i^* y de los precios relativos $p_i = eP_i^*/P_i$ de la entidad i ; D_{i5} , representa las importaciones que están en función del ingreso y y los precios p relativos de las demás entidades.

Se demostrará que cuando las i -ésimas entidades pasan a formar parte de una federación, el modelo anterior se transforma en:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^n Y_i &= \sum_{i=1}^n F_i(K_i, N_i); i = 1, \dots, n. \\ \frac{w}{p} &= \frac{d \sum_{i=1}^n Y_i}{d \sum_{i=1}^n N_i} \\ \sum_{i=1}^n D_{i1} &= \sum_{i=1}^n F_i(y_i) \\ \sum_{i=1}^n D_{i2} &= \sum_{i=1}^n F_i(r, EmK_i) \\ \sum_{i=1}^n D &= \sum_{i=1}^n D_{i1} + \sum_{i=1}^n D_{i2} + \sum_{i=1}^n D_{i3} + \sum_{i=1}^n D_{i4}(y_i^*, p) - \sum_{i=1}^n D_{i5}(y_i, p) \\ \sum_{i=1}^n M &= \sum_{i=1}^n M_{i1}(y_i) + \sum_{i=1}^n M_{i2}(r) \end{aligned}$$

Ahora, en el interior del país hay una sola moneda; un solo tipo de cambio $p = 1$; un solo sistema de pesos y medidas; una sola tasa de interés de referencia r ; no existen impuestos a las exportaciones D_{i4} e importaciones interiores D_{i5} ; hay libre circulación del trabajo y del capital; hay un solo salario mínimo de referencia w/p ; parcialmente las entidades otorgan⁸ a la federación la facultad de recaudar

⁸¿O es la federación quién otorga a las entidades?

un cierto tipo de impuestos⁹ y acuerdan su distribución *federación-entidades y entidades-entidades*.

Como el tema de esta tesis versa sobre el federalismo fiscal, unas de las tantas importantes cuestiones que se debe resolver al establecer un pacto federal son, ¿Quién debe recaudar los impuestos? ¿En que porcentaje deben distribuirse lo recaudado la federación y las entidades? ¿Qué criterios deben considerarse para la distribución de los ingresos entre entidades? ¿Del presupuesto correspondiente a la federación despues de cubrir sus gastos normales de operación, cómo debe distribuir el diferencial, a qué entidades beneficiar y a cuáles no? ¿Qué fundamentos económicos debe considerar la distribución de los recursos?.

Se puede afirmar, pues, que la administración de lo medular pasa a manos de la *federación*. Lo que heredan las entidades de su anterior situación—además de sus recursos (K, N, T) — es un ingreso inicial y_i , el cual puede ser distinto o igual al resto.

Por otra parte, si como hemos supuesto, se trata de una economía capitalista, entonces su desarrollo se sujetará a las regularidades inmanentes al sistema¹⁰, por tanto, el ingreso total depende de las multiples relaciones desiguales de una entidad y el resto, la riqueza de unos dependerá de la pobreza de otros; los flujos y reflujos dependen del todo. Esta desigualdad entre unos y otros se acentuará, si por ejemplo, las instituciones establecidas lo incentivan. En lo que hace a la desigualdad regional, como una expresión del libre mercado, Myrdal (1957) dice que:

...normalmente el juego de las fuerzas de mercado tienden más bien a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones...Es fácil observar cómo la expansión de una localidad conduce al estancamiento de otras. En forma específica, los movimientos de mano de obra, capital y de bienes y servicios no contrarrestan por sí mismos, la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el proceso acumulativo en forma ascendente en las regiones con suerte y en forma

⁹Los impuestos tienen que ver con el tercer término de la demanda efectiva, $\sum_{i=1}^n D_{i3}$. Con presupuesto equilibrado, podemos considerar que $\partial D_{i3} = \partial t$, t son los impuestos.

¹⁰Si las cosas se dejasen al libre juego de las fuerzas del mercado sin que interfirieran con ellas disposiciones restrictivas de la política, la producción industrial, el comercio, la banca, los seguros, el transporte marítimo y, de hecho, casi todas las actividades económicas que en una economía en proceso de desenvolvimiento tienden a producir un rendimiento mayor que el promedio—así como también la ciencia, el arte, la literatura, la educación y la alta cultura—se concentrarían en ciertas localidades y regiones, dejando al resto del país más o menos estancado (Myrdal, 1957, p.38). Más aún, si el arreglo institucional promueve esta tendencia, entonces, la desigualdad es mayor.

descendente en las desafortunadas. Por lo general, si tienen resultados positivos para las primeras, sus efectos son negativos para las últimas.

Además señala,

... las desigualdades regionales son más amplias en los países pobres que en los más ricos; y ... mientras que las desigualdades regionales han estado disminuyendo en los países ricos, se ha observado la tendencia opuesta en los más pobres.

En los países ricos,

... la política estatal se ha dirigido para promover una igualdad regional mayor: se han compensado las fuerzas del mercado que producen efectos retardatarios, al propio tiempo que se han apoyado aquellas que originan efectos impulsores.

Considerando lo expuesto hasta aquí, surgirá un argumento potente de carácter positivo y normativo, aquel según el cual los gobiernos de las entidades al pasar formar parte de una *federación* poco pueden hacer por estabilizar su economía y que, por tanto, el gobierno federal debe buscar explícita o implícitamente el desarrollo económico equilibrado de las mismas, que garantice una condición necesaria para el verdadero ejercicio de la libertad y la democracia, que es el bienestar en libertad. En seguida, con fundamento en el pensamiento *Keynesiano* y *Kaleckiano* se derivarán dos proposiciones básicas:

Proposición 1.1. *En un sistema federal, dadas dos economías locales A y B desiguales, tal que, $D_a < D_b$, la brecha de sus ingresos se reduce si proporcionalmente una cantidad mayor de gastos del gobierno federal se transfieren a la economía A.*

Proposición 1.2. *Si se induce proporcionalmente una cantidad mayor de gastos del gobierno federal a la economía A, el efecto en el producto federal $D = D_a + D_b$, es mayor.*

§ 1.1

Fundamentos clásicos del federalismo

La forma que cobró la organización de un *gobierno federal* en sus nodos fundamentales presupuso siempre la existencia de un cierto número de *individuos*

y *entidades*, que cedieron algunos de sus derechos¹¹, a fin de poder investirlo de ciertos poderes necesarios.

Los obstáculos que enfrentó toda idea nueva de organización del gobierno, fueron siempre la ambición, la avaricia, la animosidad personal, el espíritu de partido y muchos otros móviles, que influyeron de igual modo sobre los que apoyaban el lado justo de una cuestión y sobre los que se oponían a él. Entre ellos el que siempre destacó fue la intolerancia que ha caracterizado en todos los tiempos a los partidos políticos.

La emergencia de una sociedad capitalista descartó la posibilidad histórica de que los individuos organizados en estados o feudos, mas o menos independientes, se constituyeran en una monarquía¹²; siempre consideraron convertirse en un país en lo individual, dividirse en confederaciones separadas, otorgando al principal de cada una de ellas idénticos poderes a los otorgados en el caso de un único gobierno, es decir, una sola nación bajo un gobierno federal, para todos aquellos intereses de carácter general.

Al establecerse una unión federal, se requirieron nuevas instituciones¹³, un nuevo orden jurídico y político que relacionado con lo económico garantizara su estabilidad. El trastocamiento de la antigua forma de gobierno se dio con mayor o menor rapidez, dependió de los obstáculos de las formas económicas e ideológicas hasta ese momento existentes (Marx, 1980), por ejemplo, la posibilidad de que surgieran obstáculos en dicha negociación, que se manifestó en unos en resistir cualquier cambio que amenazara disminuir su poder, los beneficios, incentivos e influencias con arreglo a las instituciones establecidas; por otra parte, la ambición de otros, que aprovechando las dificultades esperaron engrandecerse o bien esperaron obtener mayores beneficios de la subdivisión en varias confederaciones, en lugar de un solo gobierno.

Sobresalen algunas características fundamentales de muchos países que se instituyeron en un gobierno federal, para perpetuarlo y gozar los mismos derechos, los mismos privilegios, la misma protección nacional, una prosperidad capitalista integral y son las siguientes:

¹¹De acuerdo a (Hobbes, 1651, p. 137) la causa final, fin o designio de los hombres es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de la naturaleza.

¹²En los casos que aún existen reyes, reinas, príncipes y demás títulos feudales, es en la práctica una tradición honorífica.

¹³De acuerdo a North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

1. Los participantes, no se componen de territorios separados entre sí y distantes unos de otros, sino de un territorio unido, fértil y vasto.
2. Las condiciones naturales, son propicias para comunicarse con facilidad y para el mutuo transporte e intercambio de sus diversos bienes.
3. Cuentan con el mismo idioma, profesan la misma religión, apegados a los mismos principios de gobierno, muy semejantes en sus modales y costumbres.
4. Uniendo sus esfuerzos, luchan juntos durante la guerra, establecen su libertad común y la independencia.
5. La guerra y la paz la establecen juntos, como nación vencen enemigos comunes; como nación celebran alianzas y tratados, y entran en diversos pactos y convenciones con jugadores extranjeros.

Por otra parte, establecidas las reglas, cupo siempre la posibilidad de que algún jugador—empleando la terminología de la teoría de juegos— considerara injusta y efectivamente así lo fuera, la condición inicial y sus posteriores consecuencias. La existencia de contratos incompletos, no fue una posibilidad, siempre ha sido una realidad.

Por ejemplo, el que históricamente existieran estados productores y estados consumidores, o entidades ricas y pobres; y el que la federación por falta de comprensión del funcionamiento de una economía, por arreglos políticos o de cualquier otra índole, no empleara políticas para un desarrollo integral y, por consecuencia, creara el adecuado arreglo institucional que lo garantizara.

$$\frac{\sum_{i=1}^n y_i}{\sum_{i=1}^n P_i} < \frac{\sum_{j=1}^n y_j}{\sum_{j=1}^n P_j} \quad (7)$$

En la ecuación (7) está representada— si se descarta la igualdad $\vec{y}_i = \vec{y}_j$ — la brecha del producto per cápita entre entidades federativas con un bajo ingreso y las entidades con un alto ingreso¹⁴.

El modelo federal significó—de forma diferencial— para las burguesías establecidas en distintos estados, un mercado más amplio, con libre movilidad del trabajo, del capital y de las mercancías, por decirlo así, en el interior una política del tipo *laissez faire* y, puntos importantes a definir para su defensa fue la seguridad, el comercio, la moneda, el arreglo tributario y la forma política a una escala mayor.

¹⁴Esta brecha, en parte, puede seguir aumentando debido a una ineficiente e ineficaz política de industrial, de comunicaciones y transportes o a un inadecuado arreglo tributario.

1.1.1. Seguridad

La primera *política de escala* de que se deshacen los estados individuales es la posibilidad de establecer su país, su propia línea aduanera y la política de seguridad que eso conlleva.

Definición 1.2. *La seguridad se relaciona con la conservación de la tranquilidad y de la paz y en conexión con los peligros provenientes de las armas e influencia extranjeras, así como de las amenazas de igual género que surgen de causas internas.*

.....

1

Fue necesario para ello, instituir un gobierno dotado de poderes suficientes para todos los fines generales y nacionales. Una unión cordial, que proporcionara protección contra las hostilidades de fuera como del interior.

Lo anterior dependía forzosamente del gobierno, de las armas y recursos de la unión. En cuanto al exterior, era necesario un gobierno que los protegiera de las causas justas como injustas de la guerra derivadas del comercio, de las violaciones de los tratados o de la violencia directa e ilegal. En este sentido, la unión federal como modelo político resultó superior a una confederación, pues dio menos motivos de guerra, además de un mejor medio para conservar la paz.

Un gobierno federal que observara el derecho internacional frente a las demás naciones, hecho que se cumplió con más perfección y mayor puntualidad bajo un solo gobierno nacional que estados separados o en confederaciones.

Además, bajo un gobierno nacional se garantizó una reputación más general, más amplia, de talento y demás cualidades requeridas para acreditar que un hombre era capaz de ocupar cargos del gobierno nacional, pues no faltó de donde escoger. De lo anterior, resultó mayor prudencia, orden y buen juicio en la administración, las determinaciones de carácter político y decisión judicial del gobierno nacional, que a los de los estados individuales.

Bajo el gobierno federal, los tratados y los artículos que integran éstos, así como el derecho internacional, hubo mayores posibilidades de que se interpretaran siempre en el mismo sentido y se cumpliera de la misma manera, en tanto los fallos sobre los mismos puntos bajo un gobierno confederado, no siempre eran iguales ni coincidían, como consecuencia tanto de la existencia de distintos jueces y tribunales, nombrados por diferentes gobierno; independientes entre sí, como de la diversidad de las leyes locales y de los diferentes intereses que tenían efecto e influencia sobre ellos.

Por consiguiente, hasta donde las violaciones deliberadas o accidentales de los

tratados y del derecho de las naciones engendraban las causas justas de la guerra, eran menos de temer bajo un gobierno general que bajo varios menos fuertes, pues favorecía a la seguridad de los intereses de la burguesía y del pueblo.

Un gobierno federal no sólo ofreció a la burguesía menos causas de guerras, sino también mayores posibilidades para arreglar conflictos y resolverlos amistosamente. Al ser más frío y moderado, le dio mas posibilidades de obrar sensatamente, en comparación a estados separados.

Las admisiones, explicaciones y compensaciones ofrecidas por un gobierno federal al estar en una mejor situación de unión y poder solieron aceptarse como satisfactorias, mientras que insuficientes las de una confederación o estado carente de una situación de poder.

La seguridad ante los peligros externos quedó mejor resguardada por la unión federal, al mismo tiempo que dio menos motivos y mayores posibilidades de arreglos, que los estados o confederaciones pequeños.

•••••

2

El modelo federal dio mayores posibilidades de mantenerse en una situación que no invitara a la hostilidad y el insulto por otras naciones, lo cual se consiguió de forma mas eficiente por un sólo gobierno, pues reunió y utilizó el talento y la experiencia de los hombres más capaces, guiados por un principio político uniforme, pudo armonizar, asimilar y proteger las distintas partes y sus miembros, extendiendo a cada uno los beneficios de su previsión y precauciones.

Al concertar tratados, atendió a los intereses del conjunto, sin descuidar los especiales en cuanto se relacionaran con los comunes. Pudo destinar los recursos y el poder del todo para defender a cualquiera de las partes y lograr esto en forma más fácil y expedita de lo que podría hacerlo los gobiernos de los estados o confederaciones separadas por falta de acción concertada y unidad de sistema.

Al sujetar al ejército a una sola disciplina y consolidarlo en un solo cuerpo, lo hizo más poderoso que si estuvieran divididos en organizaciones distintas. En una nación divida en gobiernos independientes, se dificultaba la organización de su defensa, en caso de ataque a uno de los integrantes, el gasto del resto era cuestionable, pues era posible la existencia de la neutralidad que con objeto de conservarla, podían negarse a comprometer su seguridad y tranquilidad. Resolver el cómo, cuándo y en qué proporción suministrarían hombres y dinero, quién fijaría las condiciones de paz, en caso de disentimiento, qué árbitro decidiría y obligaría acatar lo resuelto, representaba dificultades e inconvenientes. En cambio un sólo gobierno, que vigilara los intereses generales y comunes, al combinar y dirigir las fuerzas y los recursos del todo, estuvo libre de todos los obstáculos y contribuyó

incomparablemente más a la seguridad de los mercados y a la paz.

La unión federal, libre de toda suspicacia respecto a la diversidad de intereses parciales de cada estado o confederación, dio la *posibilidad*, de que ante, las circunstancias locales que aumentaban el poder de una parte e impedían el progreso en la otra, de contar con los efectos de una política superior y una buena administración que asegurara el desarrollo equilibrado del capitalismo en cada uno de los estados.

Los estados o confederaciones unidos sólo por una alianza ofensiva y defensiva; es decir, fuera de eso cada una de ellas al contar con su propio comercio extranjero, regulado mediante tratados distintos, con productos y géneros propios para mercados diferentes, en la práctica eran diferentes. Las empresas comerciales creaban diversos intereses y, por supuesto, diferentes grados de relaciones políticas con diferentes naciones extranjeras. En esas condiciones, en caso de guerra, era difícil normar una alianza contraria a los intereses creados, excepto a aquella situación—como se entiende—fueran países distintos.

La división en soberanías independientes resultaba poco eficiente y eficaz defenderse contra las hostilidades y la injerencia indebida de naciones extranjeras.

•••••

3

El modelo federal derivó en una forma superior de organizar los intereses de la emergente burguesía de los estados e individuos.

La existencia de la propiedad privada y, aún en su ausencia, la organización entre varias entidades soberanas vecinas, independientes e inconexas, era insuficiente, pues era darle la espalda a la existencia de la ambición del poder, el deseo de preeminencia y de dominio, además de las pasiones privadas, las rivalidades y competencia en el comercio.

El simple lazo ofensivo y defensivo de los estados, era insuficiente. El pensamiento clásico, no olvidó el axioma político según el cual, la vecindad o la proximidad constituyen a las naciones en enemigos naturales, a no ser, que su debilidad común los obligue a unirse en una república confederada, y su constitución evite las diferencias que ocasiona la proximidad.

Al formar una república federal se evitaron en gran parte las disputas territoriales entre estados, a la vez revivir debates sobre territorialidad y todos los inconvenientes relativos de cómo realizar su distribución pacífica.

Se evitó que los estados menos favorecidos por las circunstancias respecto al comercio, pusieran en vigor su propia moneda, su propia política comercial, lo cuales eran actos justificados de soberanías independientes. La oportunidad

de todos los estados de convertir a otros en tributarios suyos mediante la reglamentación del comercio, dificultaba la libre movilidad del capital, del trabajo y mercancías. Era comprensible que un estado por sus necesidades de ingreso, se viera obligado a cobrar derechos sobre sus importaciones. Con el gobierno federal, los estados se deshacen de la facultad de emitir su propia moneda y regular el comercio extranjero, renuncian pues a éstas por la ilusión de un desarrollo equilibrado del capitalismo propio y lo supeditan, básicamente a una *política superior*.

Se evitó el choque entre distintos estados o confederaciones relacionados con el prorrateo y amortización de la deuda pública externa. La dificultad para ponerse de acuerdo sobre una base que satisficiera a todos y el reclamo de las potencias extranjeras, por otra parte, para satisfacer sus reclamos, eran amenazas siempre latentes para la paz y seguridad, amenazada por una contingencia externa e interna.

Las entidades unidas solo por una simple ofensiva y defensiva, se vieron siempre envueltos en alianzas discordantes y guerras. Al mantenerse siempre en estado de alarma hicieron descansar su seguridad en instituciones que tendían a destruir sus derechos civiles y políticos.

• • • • •

4

La forma de gobierno federal, constituyó una mezcla eficaz para reprimir las facciones¹⁵ y rebeliones domésticas, pues tuvo las ventajas internas de un gobierno republicano junto a la fuerza externa del monárquico.

¹⁵El espíritu faccioso corrompe la administración pública. Los gobiernos pueden ser muy inestables, pues el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y con frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestos por la fuerza superior de una mayoría dominadora.

Ahora bien, hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: consiste una en suprimir sus causas, la otra en reprimir sus efectos. Por otra parte, hay dos métodos para hacer desaparecer las causas de espíritu de partido: destruir la libertad esencial a su existencia, o dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

El primer remedio es peor que el mal perseguido. La libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego, un alimento sin el cual se extingue. Sin embargo, es ilógico suprimir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre a las facciones que el desear la desaparición del aire, indispensable a la vida animal, porque comunica al fuego su energía destructora.

El segundo medio es absurdo, mientras la razón humana no sea infalible y exista libertad para ejercerla, habrá distintas opiniones.

Las causas latentes de la división en facciones tiene su origen en la naturaleza del hombre y en la persistente desigualdad en la distribución de las propiedades. Sin embargo, es ilógico suprimir la libertad de adquirir, que es esencial para la vida política. El objeto del gobierno se convirtió en la protección de esas facultades diferentes y desiguales para adquirir propiedad.

Definición 1.3. *Se entiende por espíritu faccioso a cierto número de ciudadanos, que estando en mayoría o en minoría, actúan movidos por el impulso de una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto.*

En una sociedad de propiedad privada y clases sociales, la fuente de discordia más común y persistente es la desigualdad en la distribución de las propiedades. Los propietarios y los que carecen de bienes han formado siempre distintos bandos sociales.

La ordenación de tan variados y opuestos intereses constituyó la tarea primordial de la legislación moderna; la inevitabilidad del espíritu de partido y la bandería en las operaciones necesarias y ordinarias del gobierno, al reconocerse que es casi imposible suprimirse, sólo pudo mantenerse a raya sus efectos por medio de la organización en distintos niveles de gobierno, que coadyuvó, por ejemplo, para que en caso de usurpación de la autoridad suprema, no fuera fácil tener igual crédito e influencia en el resto de la federación. Si una insurrección popular estallaba en uno de los estados, los otros pudieran sofocarlo con sólo no participar.

La organización del poder en esta forma, salvó a la burguesía de uno de los obstáculos de los gobiernos populares, la falta de firmeza, la injusticia y la confusión a que abre la puerta las asambleas públicas.

El modelo federal puso a salvo del espíritu de partido el bien público y derechos privados, preservándolo bajo un gobierno popular combinó los principios democráticos y republicanos, delegando el poder a un número más grande de ciudadanos en una extensión mayor de territorio. El efecto de la primera consistió en que afinó y amplió la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, que fueran menos propensos a sacrificar todo ante consideraciones parciales o de orden temporal; el segundo, al ser mayor proporcionalmente el número de representantes en las repúblicas pequeñas que en las grandes, existió más posibilidades en la república grande de escoger adecuadamente a los representantes con más méritos y una reputación más sólida, esto último también posibilitado por el voto libre del pueblo.

De la misma forma al ampliar la esfera de acción, mayor fue la variedad de partidos y de intereses, haciendo menos probable que una mayoría tuviera motivos para usurpar los derechos de los ciudadanos; aún más, si ese era el motivo les fue más difícil descubrir su propia fuerza y obrar en concierto; por el contrario, en las sociedades pequeñas donde escasos eran los partidos, intereses y círculo de acción, más frecuente era que un partido tuviera la mayoría y, por consecuencia, mayor la posibilidad de concertar y ejecutar planes opresores.

La república¹⁶ resultó superior a la democracia directa en la calidad y magnitud

¹⁶Forma de gobierno que deriva todos sus poderes directa e indirectamente de la gran masa

de su organización, pues superó los prejuicios locales y proyectos injustos, la variedad de partidos aumentó el grado de seguridad, se dificultó a una mayoría injusta e interesada se pusiera de acuerdo, al tiempo que disminuyó la influencia de líderes facciosos.

1.1.2. Comercio

La *segunda política de escala* de la que se deshacen las entidades fue su política de comercio interior y exterior. Al interior simplemente adoptaron una política de libre mercado sin aranceles, con todas las consecuencias que eso significó y; en cuanto política de comercio exterior se hizo cargo el gobierno federal.

De hecho una vez aceptando formar parte de una federación, era más dañino para el desarrollo del capitalismo no permitir la libre circulación de mercancías, del trabajo y el capital, oponerse a ello simplemente significaba ingenuidad. Sin embargo, es necesario hacerlo notar con estas y las anteriores digresiones que las entidades asociadas en una república federal quedan con un insignificante margen para planear su desarrollo capitalista, por tanto, la conclusión es inevitable, el gobierno central en coordinación con las mismas debe buscar con el poder de las políticas superiores que le son atribuidas el desarrollo capitalista integral del todo.

En la práctica el sistema federal vino a derrumbar las fronteras interiores, y se redujo a administrar y dirigir las fronteras exteriores que pasó a ser una sola.

Para la burguesía era necesario un gobierno nacional enérgico, que dirigiera su fuerza y los recursos naturales del todo para el bien común, al menos en teoría se pretendía beneficiar equitativamente del desarrollo capitalista a todos.

La unión federal era necesaria para impulsar un comercio activo, por mar y tierra, so pena, de que las demás naciones aprovechándose de su desunión dictaran las condiciones de su existencia política, reduciendo a una nación a un comercio pasivo.

Un tráfico sin trabas entre los estados intensificó el comercio de cada uno por el intercambio de sus respectivos productos, no sólo para proveer a las necesidades domésticas, sino para la exportación a mercados extranjeros. Las arterias del comercio se ensancharon dondequiera y funcionaron con mayor actividad y energía por el efecto de la libre circulación de los artículos de todas las zonas. Las empresas mercantiles dispusieron de un campo más amplio debido a la variedad de los

del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta. La condición necesaria, el gobierno surge del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada. Es una condición suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo (Hamilton y otros, 1780, p. 159).

productos de diferentes estados.

La variedad de los productos exportados y su valor, contribuyó a fomentar la actividad del comercio exterior. Pudo llevarse a cabo en mejores condiciones con un gran número de artículos de determinado valor, que con una pequeña cantidad de materias de ese mismo valor. Por tanto, la suma de la balanza de los estados unidos fue más favorable que la de estados sin unión o unidos parcialmente.

La unidad de intereses económicos, así como de los políticos, pudo conseguirse con la unidad de gobierno. Con estados unidos parcialmente el intercambio siempre se vio entorpecido, interrumpido y disminuido por una multiplicidad de causas; por ejemplo, la facilidad de comunicarse en todas las direcciones, la afinidad del idioma y costumbres, los hábitos familiares que resultaban del trato, eran circunstancias que concurrían a facilitar el comercio ilícito entre los estados, ocasionando frecuentes infracciones de reglamentos comerciales.

Los distintos estados o confederaciones se veían precisados por causa de mutuo recelo a evitar la rebaja de los derechos de aduana y tomaron siempre precauciones para vigilar sus respectivas fronteras. Por el contrario, con un solo gobierno que abarcó a todos los estados, los costos fueron menores, pues bastó con vigilar la frontera exterior para impedir infracciones a los derechos de aduana, a la vez, pudo aumentar dichos derechos de importación en un grado mucho mayor de los que eran posible con estados divididos o confederaciones parciales.

El libre comercio al interior al permitir la circulación del dinero y la celeridad del mismo, aumentó la capacidad de un país para pagar impuestos, proveyendo al gobierno de las sumas que requería. Era nítido que una nación no podía existir sin erario, de ello dependió su independencia, so pena, de reducirse a la triste condición de provincia. En los casos en que el comercio no proporcionó la mayor parte del erario, sobre la tierra cayó su peso.

Por su relación con las finanzas públicas, un solo gobierno permitió economías de escala, sólo hubo necesidad de una nómina nacional que cubrir, en lugar de tantas nóminas de empleados que eran preciso cubrir como estados o confederaciones distintas existieran.

Con la existencia de varias confederaciones o estados unidos sólo por un lazo ofensivo y defensivo; la multiplicidad de nóminas, el número de empleados en las fronteras de cada uno de ellos para resguardar las comunicaciones internas con el fin de evitar el comercio ilícito, las organizaciones militares que eran resultado inevitable de las rivalidades y conflictos resultaba perjudicial para la economía, la tranquilidad, el comercio, los ingresos y la libertad de cada parte.

El gobierno federal, fue el baluarte contra el peligro extranjero, conservó la paz interna de forma más eficaz, custodió el comercio y otros intereses, se convirtió en un sustituto de las organizaciones militares que destruían la libertad y en el

mejor antídoto para los males del espíritu de partido.

1.1.3. Política

Una república federal gracias a la unión de estados independientes a diferencia de una democracia pudo extenderse a una gran extensión territorial sin afectar su administración. La diferencia consistió en que en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente, en una república se reúne y la administra por medio de sus agentes y representantes.

Cuando las dimensiones de un estado alcanzaron determinada magnitud, requirió el mismo grado de gobierno y los mismos sistemas de administración que otro más extenso. El poder civil, debidamente organizado y ejercido, fue capaz de difundir su fuerza hasta un grado muy grande y pudo, en cierta forma, reproducirse en todos los puntos de un imperio gracias a la sagaz organización de las instituciones subordinadas.

Gracias al principio de representación, poder mecánico de gobierno, por cuyo funcionamiento la voluntad del más grande cuerpo político pudo ser concentrada y encauzada su fuerza a cualquier fin que el bien público requirió.

Por dicho principio, el gobierno general no asumió todo el poder de hacer y administrar las leyes, su jurisdicción se limitó a ciertos puntos que se enumeran y que conciernen a todos los miembros de la república, pero que no podían alcanzarse mediante la disposición aislada de ninguno. Los gobiernos subordinados fueron facultados para extender sus funciones a todos los demás asuntos susceptibles de ser resueltos aisladamente, conservando su autoridad y radio de acción correspondiente. El gobierno federal no abolió a los gobiernos, obligado por interés de su propia existencia, los mantuvo en funciones propias. El objetivo inmediato de las constituciones federales siempre fue asegurar la unión de los estados primitivos, y sumar a ésta los otros estados que pudieran surgir de su propio seno.

La unión produjo a algunos estados menos beneficios, desde ciertos puntos de vista, sin embargo, en otros aspectos cuando hubo voluntad desprendieron de la federación mayores ventajas, manteniendo así el debido equilibrio del capitalismo en todas partes.

1.1.4. Moneda

La *tercera política de escala* que los estados trasladan al gobierno federal es el poder monopólico de acuñar moneda, fijar el valor de la misma y de la extranjera, como así también, por consecuencia la regulación de pesas y medidas. El poder de castigar la falsificación de los valores públicos, así como de la moneda legal, se

atribuyó a la autoridad federal que debió de proteger el valor de ambos.

Con la uniformidad en la moneda en todo el mercado interno se evitó el que cada entidad federativa emitiera su propia moneda y su propia regulación sobre pesos y medidas y, por tanto, el que hubiera tantos tipos de cambio, medios circulantes y tasas de interés oficiales como entidades federativas existieran.

Con el poder monopólico del cuño y la uniformidad del papel moneda se dotó al gobierno federal de una política monetaria; facilitó el empleo de la misma para generar confianza en el intercambio entre las entidades, pues, dejó de ser un estorbo para el desarrollo del comercio y la industria.

Sin temor de que alguna de las entidades alterara el valor de la moneda se evitó que los ciudadanos de otra entidad se perjudicaran y surgieran enemistades entre los estados mismos. De igual forma, se evitó que los habitantes de otros países sufrieran por igual causa, y así la federación se viera desacreditada y envuelta en dificultades.

1.1.5. Impuestos

Como espero haber mostrado, los principales propósitos a que respondió la unión federal al integrar en un solo mercado nacional los diversos territorios, fue su desarrollo. Por consiguiente, era necesario la defensa común del mismo y el de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra las externas; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los estados; la protección de los derechos de propiedad; las relaciones comerciales y políticas con las naciones extranjeras; otorgar confianza al intercambio, que se alcanzó con el poder monopólico por parte de la federación de acuñar y crear papel moneda y un sistema de pesas y medidas.

En la medida que se le cederieron al gobierno federal estas *políticas de escala*—que obedecen a una necesidad—; las entidades federativas se deshacen de las mismas. No escuchamos hablar, por ejemplo, de “*la política monetaria*” de la entidad *x*, “*la política de comercio exterior*” de la entidad *y*, “*la política fiscal*” de la entidad *z*.

Sin el poder que habrían de representar dichas políticas para las economías locales, el crecimiento de las mismas quedó sujeto a) sus dotaciones iniciales¹⁷; b) a la promoción y negociación del gobierno local con grupos empresariales para atraer inversiones a su entidad; c) a la negociación con el gobierno federal para que se destinaran inversiones públicas en la entidad y, d) a la libre movilidad de mercancías, trabajo y capital, e) a la política macroeconómica del gobierno federal

¹⁷Entiendo por dotaciones iniciales recursos naturales, capital humano y tecnológico, situación del comercio, agricultura e industria y, nivel de renta en el $t = 0$.

y su plan nacional de desarrollo y; f) al arreglo fiscal.

Como un ejemplo de las consecuencias—en caso de no establecer un arreglo federal que persiguiera un desarrollo equilibrado— puede citarse a Myrdal (1957):

El freno del crecimiento industrial en las provincias sureñas más pobres de Italia, causada por la baja de las barreras arancelarias internas después de la unificación política de Italia durante el último siglo, representa un ejemplo de lo anterior que ha sido estudiado completamente: las industrias de las provincias del norte tenían tal primacía y fortaleza, que dominaron el nuevo mercado nacional, como resultado de la unificación política, e impidieron cualquier intento industrial en las provincias del sur¹⁸.

Por estas razones, no puede afirmarse categóricamente que la totalidad de *ingreso e impuestos* de una entidad dependan de la misma. Las industrias acentadas en una entidad *A* producen para vender a lo largo y ancho del país, aunque sus impuestos los reporten en la entidad *B*, lugar de su domicilio fiscal.

A la luz de lo dicho hasta aquí, consolidando las *i*-ésimas economías, sujetas a las *políticas de escala* ya descritas, el modelo agregado queda como:

$$\sum_{i=1}^n Y_i = \sum_{i=1}^n F_i(K_i, N_i); i = 1, \dots, n. \quad (8)$$

$$\frac{w}{p} = \frac{d \sum_{i=1}^n Y_i}{d \sum_{i=1}^n N_i} \quad (9)$$

$$\sum_{i=1}^n D_{i1} = \sum_{i=1}^n F_i(y_i) \quad (10)$$

$$\sum_{i=1}^n D_{i2} = \sum_{i=1}^n F_i(r, EmK_i) \quad (11)$$

$$\sum_{i=1}^n D = \sum_{i=1}^n D_{i1} + \sum_{i=1}^n D_{i2} + \sum_{i=1}^n D_{i3} + \sum_{i=1}^n D_{i4}(y_i^*, p) - \sum_{i=1}^n D_{i5}(y_i, p) \quad (12)$$

$$\sum_{i=1}^n M = \sum_{i=1}^n M_{i1}(y_i) + \sum_{i=1}^n M_{i2}(r) \quad (13)$$

¹⁸El proceso estuvo condicionado y fortalecido por la liquidación política y administrativa de los centros de Italia del Sur, en tanto que los centros del Norte, que en esa época, en mayor medida que en la actualidad, eran instrumentos en manos de los intereses industriales que existían allí, ganaron hegemonía en todo el país. En realidad, la unificación de Italia fue en gran medida una conquista y anexión del sur de Italia por el poderoso norte. Mucho de lo cual dependió del papel del estado.

Ahora, en términos del modelo, queda por considerar, *la cuarta política de escala* de la que parcialmente se deshacen las *entidades*, la relacionada con los impuestos.

Por consiguiente, una facultad perfecta de allegarse con normalidad y suficiencia los fondos necesarios, hasta donde los recursos de la comunidad lo permitan, debe ser considerado como un elemento componente indispensable en toda constitución.

Por definición, un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado, para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo. Aún más, como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente correspondiente al de subvenir a las referidas exigencias.

Para cumplir con los fines de su institución, cuidar de la seguridad, promover la prosperidad o consolidar la reputación de la comunidad, estabilidad política y económica, crédito, la confianza doméstica, no sacrificar sus compromisos a las exigencias inmediatas, como emprender o llevar cualquier plan para el bien común, el mantenimiento del poder legislativo, ejecutivo y judicial, como hacer frente a la guerra, era, pues, necesario dotar a la administración federal de los recursos necesarios, no sobre la base de una estimación de las exigencias actuales, sino en vista de una combinación de éstas con las exigencias probables de los años por venir.

Por otra parte, era tan necesario que los gobiernos de los estados pudieran disponer de los medios de satisfacer sus necesidades, como el gobierno nacional poseyera la misma facultad respecto a las exigencias de la unión federal.

Puede notarse, pues, por lo que comprende a las necesidades de los distintos niveles de gobierno, es evidente, y no necesita demostración alguna más allá de lo que se ha dicho, y lo valida el siguiente axioma.

Axioma 1. *Los medios deben ser proporcionados al fin*¹⁹.

En cuanto hace a la competencia – definidas ya sus facultades–, las posibilidades de sistemas impositivos desde este punto de vista son tres (Faya, 1988):

1. Todos los impuestos son recaudados por los estados y se hacen entregas fijas a la federación.

¹⁹Las personas de cuya intervención se espera la obtención de cualquier *fin*, deben poseer los *medios* necesarios para conseguirlo (Hamilton y otros, 1780, p.93) .

2. Todos los impuestos son recaudados por la federación y se entregan sumas fijas a los estados.
3. Se dividen las competencias sobre impuestos.

El cómo la *federación* y *entidades* hayan resuelto la distribución de competencias tributarias y, por consiguiente, la distribución de ingresos que eso conlleva, podía convertirse en una fuente de desigualdad económica regional y personal y, por ende, falta de crecimiento económico.

• • • • •

1

En vista de que las entidades federativas se deshacen de las *políticas de escala*, por lo que hace al principio de regular las contribuciones de los estados al erario común (según se plantea en la alternativa 1) por medio de cuotas, puede ser un error básico.

Hamilton y otros (1780) argumenta para el caso de Estados Unidos de Norteamérica, que este mecanismo conservaba al gobierno general bajo una especie de tutela de los gobiernos estatales, incompatible con todo propósito de que fuera fuerte y eficaz, además de que podía generar desigualdad entre las entidades.

El argumento es el siguiente, sin la facultad de las entidades a emitir su propia moneda, imponer aranceles al comercio, es decir, en un mercado interno libre de barreras al movimiento de mercancías, capital y trabajo, las circunstancias que producen y constituyen la riqueza de cada una de ellas, son muy variadas. Ni el valor de las tierras, ni el número de habitantes pueden ser la representación exacta de aquella riqueza.

La riqueza de las mismas (además de las mencionadas en la página 19) se debería a una infinita variedad de causas. La situación, el suelo, el clima, la naturaleza de sus productos, el carácter de su gobierno, las aptitudes de sus naturales, el grado de instrucción que éstos posean, el estado del comercio, de las artes, de la industria, todas ellas en relación a las demás economías locales ocasionarían diferencias en la riqueza. De ello se deducía claramente que no puede existir una medida común de la riqueza y, por supuesto, ninguna regla general o fija que permitiera determinar la capacidad tributaria de cada estado. Consiguientemente, el intento de regular las contribuciones de los miembros de una federación mediante cualquiera de esas reglas tiene forzosamente que producir una flagrante desigualdad y un extremo gravamen.

Era posible que la desigualdad bastara por sí sola para acarrear la destrucción de la unión federal. Los estados perjudicados no consentirían por mucho tiempo permanecer asociados sobre la base de un principio que distribuye las cargas

públicas con mano tan desigual, y que haya sido ideado para empobrecer y oprimir a los habitantes de ciertos estados mientras los de otros apenas se darían cuenta de la porción del gravamen que les corresponde llevar. Se trata pues, de un mal inseparable del principio de requisiciones y cuotas²⁰.

Otra dificultad no menos importante que la mencionada arriba, es la heterogeneidad de impuestos²¹ y tasas a que daba lugar dicho sistema y, por consiguiente convertíase en una traba para el desarrollo del comercio y la industria.

•••••

2

La segunda alternativa, si bien ayuda en uniformidad y economías de escala por cuanto hace a la recaudación y administración impositiva; el problema se traslada a la regla que debe seguirse para distribuir lo recaudado a las entidades. Por ejemplo, de adoptarse una regla que acentuara las desigualdades iniciales entre las entidades federativas, condenaba a las menos desarrolladas a seguirlo siendo.

El razonamiento es el siguiente, las entidades más desarrolladas en términos capitalistas absorben el nuevo mercado nacional, dejando sin oportunidad al resto de planear su desarrollo (Myrdal, 1957). Como resultado, la población en las entidades desarrolladas crece, por igual su riqueza, surgen ciudades con alta densidad poblacional lo que eleva y facilita la administración y recaudación de impuestos, tendencia que se fortalece si el estado federal la impulsa. Como lo observa Pérez (2010) para el caso de México:

... el crecimiento de las grandes ciudades en México es un fenómeno propio del siglo XX, sobre todo de sus postrimerías. Y a ello contribuyó grandemente el Modelo de Sustitución de Importaciones, debido a que promovería el desarrollo industrial sobre todo en el centro del país, dando origen a la macrocefalia política y económica que ha caracterizado el desarrollo capitalista de México ...

En seguida, abunda:

La acumulación de capital industrial incentivó la migración rural urbana para proveer de fuerza de trabajo a la industria naciente. La acumulación de capital industrial en torno a la Ciudad de México

²⁰Este sistema operaba en los Estados Unidos antes de conformarse en una *federación*, de hecho como sostiene (Hamilton y otros, 1780, p.120) era uno de los defectos de la *confederación*. El congreso estaba autorizado para fijar y exigir cualesquiera sumas que a su juicio fueran necesarias para las atenciones de la *confederación*.

²¹A excepción de los relacionados al comercio interior y exterior del país.

demandaba una cantidad de fuerza de trabajo superior a la existente en el área, y debió ocurrir la inmigración, atraída por los empleos, la esperanza de mejores condiciones de vida y los salarios relativamente superiores a los pagados a los jornaleros de las zonas rurales. De esta forma, las crecientes sociedades urbanas se habrían de convertir en polos de atracción de habitantes del campo, que empezaron a fluir en cantidades cada vez mayores, expulsados de un sector agrícola improductivo, sujeto a un modelo agotado y afectado de una capacidad congénita para garantizar a todos los habitantes del sector empleo digno, educación, vivienda y, en general, los satisfactores que hacen una vida digna.

Por consiguiente, considerar variables tales como, *producto interno bruto, población e impuestos* de manera directamente proporcional²² para la distribución de ingresos entre entidades federativas; es un error económico, pues, se confunde el *efecto* con la *causa*, acentuando la tendencia del capital a la concentración de la riqueza personal-regional, con efectos negativos sobre *la propensión marginal a consumir y el multiplicador de la inversión*. En su *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, p.60, Keynes escribe:

... cuanto más rica sea la comunidad, mayor tenderá a ser la distancia que separa su producción real de la potencial y, por tanto, más obvios y atroces los defectos del sistema económico; porque una comunidad pobre estará más propensa a consumir la mayor parte de su producción, de manera que una inversión modesta será suficiente para lograr la ocupación completa; en tanto que una comunidad rica tendrá que descubrir oportunidades de inversión mucho más amplias para que la propensión a ahorrar de sus miembros más opulentos sea compatible con la ocupación de los más pobres. Si en una comunidad potencialmente rica el incentivo para invertir es débil, entonces, a pesar de su riqueza potencial, la actuación del principio de la demanda efectiva la empujará a reducir su producción real hasta que a pesar de dicha riqueza potencial, haya llegado a ser tan pobre que sus excedentes sobre el consumo se hayan reducido lo bastante para corresponder a la debilidad de incentivo para invertir.

Es posible, por otra parte, que existan algunos factores que por su baja movilidad puedan ser sujetos de impuestos de manera local—que no afecten la eficiencia del mercado interno, la movilidad de bienes y servicios, del capital y el trabajo— como es el caso de impuestos como el predial. La propiedad inmueble o

²²O, considerando convergencia regional.

a las casas y la tierra, tiene mayor fundamento económico para ser administrados de manera local.

.....

3

Por lo que concierne a la tercera alternativa, la opción natural es permitirle al gobierno federal recaude sus propios ingresos condicionado a la pura recaudación proveniente del exterior como, derechos sobre artículos importados y, facultando a las entidades el total de la recaudación interna. Sin embargo, viola el principio que cada poder debe proporcionarse a su objeto; y conserva al gobierno general—como en el caso de la alternativa primera— bajo una especie de tutela de los gobiernos estatales, incompatible con todo propósito de que sea fuerte y eficaz. Además, no es posible que este recurso sea suficiente para cubrir sus necesidades de forma eficiente y eficaz.

Por otra parte, suponiendo que el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre las importaciones; es posible que el gobierno, por carecer de facultad para obtener otros recursos, subiría esos impuestos de manera excesiva. Los impuestos elevados suscitarían la tendencia al contrabando.

Ahora bien, hasta aquí se ha admitido que de forma natural hay dos impuestos que pueden ser delegados, el de importaciones a la federación y; sobre la propiedad inmueble a las entidades federativas. Para el resto de los impuestos, como pueden ser sobre el consumo y el ingreso, una alternativa puede ser la jurisdicción concurrente ilimitada, lo que es preferible a la subordinación de la federación a los estados; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional fuerte de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad, *prima facie*, apropiada e independiente de los estados.

Sin embargo, la fundamental deficiencia de esta alternativa según he explicado en el análisis de las dos primeras, es por un lado la heterogeneidad de impuestos, tasas y leyes y, por otro, la desigualdad regional a que puede dar lugar.

Aunque el poder tributario de los estados no es incompatible con el de la unión, en el sentido que exigiría la exclusión del de los estados. Es posible, ciertamente, que uno de éstos imponga un derecho sobre determinado artículo que dé por resultado que sea inoportuno el que la federación grave el mismo objeto; pero esto no implica la imposibilidad constitucional de establecer el segundo impuesto, con el consecuente aumento en el número de impuestos.

Más todavía, el monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos niveles de gobierno, serían cuestiones de prudencia mutua y, no supone contradicción directa de sus poderes; sin embargo, el *acuerdo prudente* aumenta los costos económicos y políticos de la necesaria

negociación por cada entidad federativa que exista.

La duplicación inconveniente de contribuciones sobre el mismo objeto puede dificultar o hacer aleatorio el cobro, y constituyen una molestia recíproca, no debida a la superioridad o la falta de poder de cualquiera de las partes, sino al uso imprudente de dicho poder por uno u otra, e igualmente desfavorable para las dos. Es difícil esperar y de suponerse que el interés mutuo inspirará un acuerdo sobre este punto, evitando cualquier perjuicio grave. En lugar de ello, es más lógico que se origine una doble serie de funcionarios, de ingresos, la duplicación de las cargas por virtud de dobles impuestos.

Un poder ilimitado de tributación en manos del gobierno federal, puede con el tiempo privar a los estados de los medios para proveer a sus propias necesidades, poniéndolos a la merced de la legislatura nacional, cuestión que no tendría mayor problema si la distribución de ingresos que hiciera la federación se realizara según un principio económico que tuviera como objetivo el desarrollo integral del capitalismo en todas las entidades federativas.

Es posible, puesto que las leyes de la federación se convierten en la suprema ley del país y que tiene facultad para expedir todas las leyes que puedan ser necesarias para llevar a cumplido efecto los poderes de que se le dota, el gobierno federal puede suprimir en cualquier tiempo los impuestos establecidos para fines locales con el pretexto de que perjudican los suyos. Y de esta suerte todos los recursos de la tributación pueden convertirse gradualmente en objetos de monopolio federal, con el resultado de excluir completamente y de destruir a los gobiernos de los estados. Y ya con el poder de monopolio tributario, lo emplee en contra de unos y a favor de otros.

De lo que hasta ahora se ha expuesto, puede desprenderse por lo que hace a impuestos relacionados con la actividad económica que requieren mayor movilidad comercial, es más eficiente y eficaz que queden bajo la dirección federal que bajo la de los estados, con una adecuada distribución del gasto que coadyuve al desarrollo del capitalismo en todas las entidades federativas y adicionalmente una adecuada distribución personal del ingreso.

Sostengo por mi parte que de no ser así, debería ser una razón suficiente para la *descentralización de la riqueza* y; ésta no es endógena al mecanismo “automático” de mercado; por el contrario, es exógena y resultado de la intervención del “estado” por medio del establecimiento de un mecanismo institucional transparente que la garantice.

En suma. Como ya se habrá advertido, las entidades en una república federal cuando trasladan al gobierno central *políticas de escala* y la *tributaria* de manera parcial; por ejemplo, en términos del comercio no pueden hacer uso de instrumentos de política macroeconómica, tales como, aranceles, devaluación,

y de manera marginal—según el acuerdo fiscal establecido—de subsidios, que en todo caso, dependerán en una magnitud importante de las transferencias que haga el gobierno federal a dicha entidad. Las entidades—principalmente las no productoras— quedan restringidas. El acuerdo federal en lo económico es un tratado de libre comercio, con la diferencia de que las entidades no pueden recurrir a los instrumentos de política económica de que pueden valerse los países. A pesar de eso, están sujetas al intercambio comercial y, como ocurre en el comercio internacional, a sus desigualdades.

A continuación, en la tradición de la *demanda efectiva* se adapta para explicar el funcionamiento de las economías locales al interior de una república federal el modelo de economía abierta de Dornbusch (1981). El propósito de este ejercicio es fundamentar las proposiciones 1.1 y 1.2 (ver p. 6) a favor de la *descentralización de la riqueza* de manera espacial y personal en un sistema federal. La idea principal que quiero transmitir—ahora de manera formal—, por una parte, es que las economías de las entidades son interdependientes y, por otra, que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, que a disminuir, las desigualdades entre las regiones.

§ 1.2

El modelo económico

Suponiendo que el producto federal fuera posible separarlo entre las entidades según los principios de la contabilidad nacional, considérese un país federal cualquiera y la economía de cualquier entidad federativa de ese país, los precios de importación están dados en el mercado nacional y son independientes del nivel de las importaciones. Con un tipo de cambio fijo, los precios internos de las importaciones están dados. El precio de los bienes de la entidad están dados. La producción es función de la demanda. La magnitud del gasto de gobierno de cada entidad federativa depende de sus ingresos propios, las aportaciones federales, participaciones federales, endeudamiento y el gasto inducido realizado por el gobierno federal en cada entidad. La demanda nacional de exportaciones, están dadas. La demanda de exportaciones dependerá del ingreso del resto del país. Se hace abstracción del comercio internacional. En resumen, el modelo supone que los precios están dados, que la producción interior queda determinada por la demanda y que existe un nivel dado de demanda nacional para las exportaciones de la entidad.

1.2.1. La determinación del ingreso y la balanza comercial local

La producción de la entidad en una economía al interior del país abierta queda determinada por la demanda. Esta demanda está integrada por el gasto privado en bienes internos, D , el gasto público, G , y las importaciones nacionales de nuestras exportaciones, M^* . En equilibrio, el volumen de producción ofrecido, Y es igual a la demanda. Entonces:

$$Y = F(K, N) \quad (1)$$

$$Y = D(Y, p) + G + M^*(Y^*, p) \quad (2)$$

La demanda interna, D , se supone que depende del ingreso y el precio relativo dado de los bienes de la entidad, p . Las exportaciones son dependientes tanto del ingreso del resto del país, Y^* , que está dada, como del precio relativo.

Para determinar el nivel de equilibrio del ingreso, los componentes de la demanda del producto interno se suman para cada nivel de ingreso, es decir, $D + G + M^*$. La demanda es una función creciente del nivel de la producción interna; cuando aumenta ésta y el ingreso, se eleva el nivel de gasto, parte del cual se dirige a los bienes internos. La pendiente de la función de demanda es $d \equiv \delta D / \delta Y$, que es positiva y menor que la unidad²³.

El nivel de equilibrio del ingreso queda determinado en el punto, donde el ingreso se iguala con el volumen de gasto realizado en bienes de producción interna. Para un nivel de producción más elevado, el producto supera a la demanda generándose una acumulación de existencias involuntaria. Inversamente, para un menor nivel de producción existirá un exceso de demanda reduciéndose las existencias. La producción se ajustará al exceso de demanda y la economía de la entidad se situará donde el ingreso se iguale al gasto.

Se puede considerar una derivación alternativa del nivel de equilibrio desde el punto de vista del nivel de gasto de los residentes y de las exportaciones netas

²³La ley psicológica fundamental (Keynes, 1936, p. 115) en que podemos basarnos con entera confianza, tanto a priori partiendo de nuestro conocimiento de la naturaleza humana como de la experiencia, consiste en que los hombres están dispuestos, por regla general y en promedio, a aumentar su consumo a medida que su ingreso crece, aunque no tanto como el crecimiento de su ingreso. Esto quiere decir que si C_s es el monto del consumo e Y_s el ingreso, ΔC_s tiene el mismo signo ΔY_s , pero es de menor magnitud, es decir,

$$0 < \frac{dC_s}{dY_s} < 1.$$

locales o saldo de la balanza comercial local. Si se define el gasto agregado realizado por los residentes del modo que sigue;

$$E \equiv C + I + G \equiv D + G + M \quad (3)$$

En (3) se define el gasto total de los residentes alternativamente como la suma del gasto total ($C + I + G$) por sectores, o como la suma del gasto realizado en bienes internos ($D + G$) y de las importaciones, M . Sumando y restando las importaciones en (3), tenemos:

$$\begin{aligned} Y &= D(Y, p) + M(Y, p) + G + M^*(Y^*, p) - M(Y, p) \\ &= E(Y, p, G) + T(Y, Y^*, p) \end{aligned} \quad (4)$$

donde

$$T = M^* - M = T(Y, Y^*, p) \quad (5)$$

representa el superávit comercial o las exportaciones netas. La ecuación (4) significa que, en términos de bienes, la producción de equilibrio es igual al gasto total planeado por los residentes más las exportaciones netas. El gasto de los residentes, E , también recibe la denominación de *absorción*.

De forma alternativa la función creciente del ingreso o la producción menos la absorción, $Y - E(Y, G)$ y, con una propensión marginal al gasto $1 - s \equiv \delta E / \delta Y$, positiva y menor que la unidad, un aumento en el ingreso lleva a un ahorro mayor. La pendiente de esta función refleja, pues, la propensión marginal al ahorro, s ²⁴.

La función decreciente de el saldo comercial como función del nivel de ingreso, implica que un aumento del ingreso eleva las importaciones y empeora el saldo

²⁴Esto, puede derivarse de la forma que sigue. Si $H = Y - E(Y, G)$ y, $E = \hat{E} + \chi Y$. Derivando parcialmente respecto al ingreso,

$$\frac{\partial E}{\partial Y} = \chi(Y)' = \chi, \quad s + \chi = 1, \quad \chi = 1 - s.$$

Sustituyendo en H ,

$$\begin{aligned} Y - E &= Y - \chi Y - \hat{E} \\ &= (1 - \chi)Y - \hat{E} \\ &= (1 - 1 + s)Y - \hat{E} \\ &= sY - \hat{E}. \end{aligned}$$

Derivando respecto a Y :

$$\frac{\partial H}{\partial Y} = s > 0.$$

de la balanza comercial. La pendiente de la función viene dada por la propensión marginal a importar²⁵ El ingreso de equilibrio queda determinado en el punto donde el exceso de ingreso es igual al superávit comercial. En seguida, se analizan los efectos sobre el ingreso y la balanza local por cambios en la demanda nacional, la desviación de la demanda en bienes internos y cambios en el ahorro.

• • • • •

1

Si la demanda nacional de nuestros bienes aumenta debida a una variación del gasto exterior, o un incremento del ingreso exterior. El efecto producido sobre nuestro ingreso y exportaciones, es la de un aumento. Las exportaciones netas se elevan debido al aumento en la demanda nacional.

En la nueva situación hay un aumento en el ingreso de equilibrio y una mejora del saldo exterior. Por otra parte, la variación del saldo comercial es menor que el aumento de exportaciones, y esto porque la expansión inducida del ingreso eleva el gasto en importaciones, compensando en parte la mejora del saldo comercial. El caso es que, se produce un incremento en la exportaciones y del ingreso. Los efectos sobre el ingreso²⁶ y la balanza²⁷ pueden ser representados, respectivamente por:

²⁵Y, se deduce de lo que procede. Si $T = \widehat{T} - mY$ y, $\widehat{T} = \widehat{M}^* - \widehat{M}$. Derivando parcialmente respecto al ingreso,

$$\frac{\partial T}{\partial Y} \equiv -m < 0.$$

²⁶Considerando (4) y (5):

$$Y = E(Y, p, G) + T(Y, Y^*, p)$$

$$Y = \widehat{E} + \chi y + \widehat{T} - my$$

$$Y = \widehat{E} + \chi y + \widehat{M}^* - \widehat{M} - my$$

$$Y - \chi y + my = \widehat{E} + \widehat{M}^* - \widehat{M}$$

$$Y(s + m) = (\widehat{E} + \widehat{M}^* - \widehat{M})$$

$$Y = (\widehat{E} + \widehat{M}^* - \widehat{M}) / (s + m)$$

derivando a Y respecto a \widehat{M}^* , tenemos:

$$\partial Y / \partial M^* = 1 / (m + s)$$

²⁷Derivando a $T = \widehat{M}^* - \widehat{M} - my$ y considerando a (6),

$$\partial T / \partial M^* = s / (m + s)$$

$$\partial Y / \partial M^* = 1 / (m + s) \quad (6)$$

$$\partial T / \partial M^* = 1 - m / (m + s) = s / (m + s) \quad (7)$$

O, en términos de diferenciales,

$$dT = dM^* - mdY \quad (7a)$$

Así, el aumento en las exportaciones mejora el saldo de la balanza comercial de la entidad. La magnitud de la mejora depende de las propensiones al ahorro y a la importación. Una mayor propensión al ahorro implica una mejora mayor en la balanza comercial. Sin embargo, una mayor propensión a importar implica un mayor gasto inducido en importaciones y, por lo tanto, un menor superávit comercial.

En resumen, un aumento de la demanda nacional eleva el ingreso y mejora la balanza comercial. Sin embargo, no perdamos de vista que en un país federal, la propensión a importar de las entidades pobres es alta, mientras que su propensión al ahorro es baja.

.....

2

Cuando hay una desviación de la demanda hacia bienes internos de la entidad para cada nivel de ingreso el gasto en importaciones es menor y la demanda de bienes internos, en consecuencia mayor. Como en el caso de un incremento de las exportaciones, se consigue un aumento del ingreso y mejora la balanza comercial. Algebraicamente, el efecto sobre el ingreso²⁸, por un cambio en \widehat{M} .

$$dY = (1 - s)dY = d\widehat{M} - mdY \quad (8)$$

de forma alternativa,

$$\partial Y / \partial \widehat{M} = -1 / (m + s) \quad (8a)$$

²⁸De, $Y = (\widehat{E} + \widehat{M}^* - \widehat{M}) / (s + m)$. Derivando respecto a \widehat{M} nos da (8a):

$$\partial Y / \partial \widehat{M} = -1 / (m + s)$$

Puede observarse por (8a), que un aumento autónomo en las importaciones, con una reducción en la demanda de bienes internos reduce el ingreso. El efecto sobre la balanza local²⁹ puede verse en (9):

$$\partial T/\partial \widehat{M} = 1 - m/(m + s) = -s/(m + s) \quad (9)$$

De (9) puede presumirse que la balanza comercial se ve reducida por los cambios en el ingreso y en las importaciones. Por tanto, una desviación de la demanda hacia bienes internos mejora T , pero en menor cuantía que la reducción en \widehat{M} .

• • • • •

3

Cuando el ahorro disminuye o lo que es lo mismo el gasto agregado aumenta, para cada nivel de ingreso, la absorción aumenta. Pero, debe considerarse si este incremento en la demanda agregada se efectúa en bienes internos, en bienes del resto de las entidades, o en ambos.

El efecto sobre el ingreso³⁰ y la balanza³¹ de un aumento en el gasto autónomo se obtiene de (4) donde $\partial \widehat{M}/\partial \widehat{E}$ representa la parte del gasto autónomo que recae en importaciones

$$\partial Y/\partial \widehat{E} = [1 - \partial \widehat{M}/\partial \widehat{E}]/(s + m) \quad (10)$$

y

$$\partial T/\partial \widehat{E} = -[s/(s + m)]\partial \widehat{M}/\partial \widehat{E} - m/(s + m) \quad (11)$$

²⁹Considerando $T = \widehat{M}^* - \widehat{M} - my$ y derivando respecto a \widehat{M} se tiene (9):

$$\partial T/\partial \widehat{M} = 1 - m/(m + s) = -s/(m + s)$$

³⁰Derivando $Y = (\widehat{E} + \widehat{M}^* - \widehat{M})/(s + m)$ respecto a \widehat{E} se deduce

$$\partial Y/\partial \widehat{E} = [1 - \partial \widehat{M}/\partial \widehat{E}]/(s + m)$$

³¹Diferenciando $T = \widehat{M}^* - \widehat{M} - my$ respecto a \widehat{E} se obtiene (11)

$$\partial T/\partial \widehat{E} = -[s/(s + m)](\partial \widehat{M}/\partial \widehat{E}) - m/(s + m)$$

Si $(\partial\widehat{M}/\partial\widehat{E}=1)$ entonces el efecto sobre el ingreso—según (10)— es nulo, pero la balanza comercial empeora en la magnitud en que haya incrementado el gasto. Por otro lado, si todo el gasto se realiza en bienes internos, la producción se eleva en la magnitud del multiplicador normal y el empeoramiento de la balanza de la entidad es sólo una fracción, $m/(s+m)$, del aumento del gasto.

1.2.2. Determinación del ingreso de equilibrio de dos economías locales

En la parte anterior se consideró el caso de la economía de una sola entidad federativa, y en parte, se menospreciaron los posibles efectos asociados a una expansión o contracción del ingreso y las importaciones en dicha entidad. En esta parte, se amplía el análisis incorporando estos efectos y se estudia la determinación simultánea del ingreso de la economía de dos entidades federativas. Se sostiene el supuesto de que los precios relativos están dados.

En el modelo ahora se contemplan las economías de dos entidades federativas. La ecuación (4), recoge la condición de equilibrio en el mercado de bienes interno y; la ecuación (12) la condición de equilibrio en el mercado de bienes extranjero:

$$Y = E(Y, G) + T(Y, Y^*) \quad (4)$$

$$Y^* = E^*(Y^*, G^*) - T(Y, Y^*) \quad (12)$$

Ambas funciones son positivas y puede comprobarse que la pendiente³² de (4) y (12) respectivamente son:

$$\frac{dY}{dY^*}|_{Y^*} = \frac{m^*}{s+m} \quad \frac{dY}{dY^*}|_{Y^*Y^*} = \frac{s^* + m^*}{m} \quad (13)$$

³²Si,

$$\begin{aligned} Y &= \widehat{E} + \chi y + \widehat{T} - my \\ Y &= \widehat{E} + \chi y + M^* - M - my \\ Y - \chi y + my &= \widehat{E} + M^* - M \\ Y(s+m) &= (\widehat{E} + \widehat{T} + m^*Y^* - M) \\ Y &= (\widehat{E} + \widehat{T} + m^*Y^* - M)/(s+m) \end{aligned}$$

derivando Y respecto Y^* se obtiene:

$$\frac{dY}{dY^*}|_{Y^*} = \frac{m^*}{s+m}$$

Además puede observarse que,

$$\frac{dY}{dY^*}|_{YY} = \frac{m^*}{s+m} < \frac{s^*+m^*}{m} = \frac{dY}{dY^*}|_{Y^*Y^*} \quad (14)$$

La balanza comercial³³ está determinada por:

$$\frac{dY}{dY^*}|_{T=0} = \frac{m^*}{m} \quad (15)$$

El equilibrio del ingreso con comercio equilibrado de ambas entidades se obtiene de la intercepción de las funciones Y , Y^* y T .

•••••

1

En el caso de un aumento del gasto público, si se parte de una situación de equilibrio, el mayor gasto implica un exceso de demanda. Así, o bien aumenta nuestra producción o la de las demás entidades federativas, lo que su vez, implica la disminución de nuestra demanda nacional de nuestros bienes.

Considerando el efecto repercusión, la expansión de nuestro ingreso eleva la demanda de bienes del resto de las entidades produciéndose un exceso de demanda que lleva a un incremento del ingreso del resto de las entidades. Este aumento del ingreso del resto de la economía, a su vez, hace aumentar la demanda de nuestras

Análogamente para Y^*

$$\begin{aligned} Y^* &= \widehat{E}^* + \chi^* Y^* - (\widehat{T} - mY) \\ Y^* &= \widehat{E}^* + \chi^* Y^* - \widehat{T} + mY \\ mY &= Y^* - \widehat{E}^* - \chi^* Y^* + \widehat{T} \\ mY &= Y^* - \widehat{E}^* - \chi^* Y^* + \widehat{T} + m^* Y^* \\ mY &= Y^* - \chi^* Y^* + m^* Y^* - \widehat{E}^* + \widehat{T}^* \\ mY &= Y^*(1 - \chi^* + m^*) - \widehat{E}^* + \widehat{T}^* \\ mY &= Y^*(s^* + m^*) - \widehat{E}^* + \widehat{T}^* \\ Y &= [Y^*(s^* + m^*) - \widehat{E}^* + \widehat{T}^*]/m \end{aligned}$$

y tomando la derivada respecto a Y^* se concluye:

$$\frac{dY}{dY^*}|_{Y^*Y^*} = \frac{s^* + m^*}{m}$$

³³El resultado se obtiene despejando Y y derivando respecto a Y^* de la función $T = \widehat{T}^* + m^* Y^* - M - mY$.

exportaciones, y conduce a un aumento del resto de la economía. Los efectos repercusión conducen a un nuevo equilibrio; la producción de ambas entidades se ha ajustado a la demanda nacional.

Los efectos repercusión amplían la expansión del ingreso nacional. Mayores gastos en importaciones reaparecen como incrementos de la demanda extranjera de nuestros bienes.

De manera formal³⁴, el efecto de un aumento del gasto interno en el ingreso es:

$$\partial Y / \partial \widehat{E} = 1 / [(s + m) - mm^* / (s^* + m^*)] \quad (16)$$

El aumento del ingreso del resto de las entidades puede expresarse como:

$$\partial Y^* / \partial \widehat{E} = [m / (m^* + s^*)] \partial Y / \partial \widehat{E} \quad (17)$$

³⁴Los respectivos efectos ante un cambio del gasto interno, sobre el ingreso propio, la balanza y; el ingreso del resto de la economía se obtiene diferenciando de forma total el siguiente modelo:

$$\begin{aligned} Y &= E(Y) + M^*(Y^*) - M(Y) \\ Y^* &= E^*(Y^*) - M^*(Y^*) + M(Y) \\ T &= M^*(Y^*) - M(Y) \end{aligned}$$

, igualamos a cero lo anterior,

$$\begin{aligned} Y - E(Y) - M^*(Y^*) + M(Y) &= 0 \\ Y^* - E^*(Y^*) + M^*(Y^*) - M(Y) &= 0 \\ T - M^*(Y^*) + M(Y) &= 0 \end{aligned}$$

desglosando términos:

$$\begin{aligned} -\widehat{E} + (s + m)Y - m^*Y^* &= 0 \\ -\widehat{E}^* - mY + (s^* + m^*)Y^* &= 0 \\ T + mY - m^*Y^* &= 0 \end{aligned}$$

diferenciando,

$$\begin{aligned} 0dT + (s + m)dY - m^*dY^* &= 0 \\ 0dT - mdY + (s^* + m^*)dY^* &= 0 \\ dT + mdY - m^*dY^* &= 0 \end{aligned}$$

, expresando lo anterior matricialmente y tomando el cambio en dE :

$$\begin{bmatrix} 0 & s + m & -m^* \\ 0 & -m & s^* + m^* \\ 1 & m & -m^* \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dT \\ dY \\ dY^* \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} dE \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}, \text{ donde el determinante es, } \Delta = (s + m)(s^* + m^*) - mm^*.$$

y el efecto en nuestra balanza comercial empeora en la magnitud:

$$\partial T / \partial \hat{E} = -m[1 - m^*/(s^* + m^*)] / [(s + m) - mm^*/(s^* + m^*)] \quad (18)$$

De la anterior ecuación, se deduce que la balanza comercial debe empeorar como consecuencia de nuestra expansión, pero en menor intensidad puesto que la expansión adicional del ingreso lleva a un mayor ahorro.

Por tanto, la expansión de nuestro ingreso eleva nuestras importaciones, el ingreso del resto de la economía y, en consecuencia, su demanda de nuestros bienes. La relación positiva entre nuestro ingreso y su demanda de importaciones implica que la función de la balanza comercial sea más elástica: una elevación de nuestro ingreso aumenta las importaciones e induce una expansión en las exportaciones. En general, un desplazamiento en el gasto agregado hará que el ingreso se eleve en una cuantía mayor, y que la balanza comercial empeore en una cuantía menor que en ausencia de efectos repercusión.

• • • • •

2

Considerando un desplazamiento del gasto desde bienes internos a importaciones, tiene como resultado una disminución de nuestro ingreso y; un aumento del ingreso del resto de la economía. En segundo lugar, la balanza comercial tiene que empeorar, dejando a la entidad con un déficit neto.

En presencia de efectos repercusión, nuestro ingreso se reduce menos, de la misma forma el empeoramiento de la balanza comercial.

Analíticamente, pueden consolidarse las economías de ambas entidades (4) y (12); es decir:

$$Y + Y^* = E(Y, G) + E^*(Y^*, G^*) \quad (19)$$

La ecuación representa al ingreso nacional. En estas condiciones, cuando hay una desviación del gasto desde bienes internos a importaciones de la economía Y , la función (4) se desplaza sobre la función (19) aumentando el producto de la otra entidad y disminuyendo el de Y .

En general, puede presumirse que existe una interdependencia entre las economías locales. Así, el crecimiento de una entidad tiene un efecto sobre el ingreso de sí misma y del resto de las entidades. Dichos efectos varían de entidad a entidad, en algunas, por ejemplo, su crecimiento llevará a un alto déficit; mientras que en otras su crecimiento conduce a un bajo déficit. Estas variaciones sobre la balanza comercial de cada entidad, en parte se explica, a la existencia de diferentes propensiones a importar, el multiplicador y las distintas participaciones de las exportaciones sobre el ingreso de cada una.

El resultado anterior constituye un primer acercamiento a la desigualdad entre entidades federativas. Con una estructura económica oligopólica, concentración del ingreso personal-espacial y concentración de la actividad industrial en unas cuantas entidades federativas, es evidente que la propensión a consumir e importar de las entidades que no cumplan con dichas características, es mayor, condenados así a continuar en la marginación y subdesarrollo.

Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la balanza comercial del estado de Guerrero respecto al exterior, según se muestra en el cuadro 1.1, ha sido deficitaria; ésto sin considerar las exportaciones e importaciones internas, es decir, la balanza de comercio interior.

Cuadro 1.1: *BALANZA COMERCIAL DE GUERRERO (Miles de USD)*

Año	Exportaciones	Importaciones	Déficit
2001	19,738	26,683	(6,944)
2002	20,020	26,728	(6,707)
2003	20,483	27,023	(6,541)
2004	23,371	31,185	(7,814)
2005	26,632	35,148	(8,516)
2006	31,069	40,572	(9,503)
2007	33,819	44,879	(11,060)
2008	22,880	51,383	(28,502)

Fuente: Elaborado con datos de IMCO.

La implicación de política simple para la mayoría de las entidades federativas rezagadas es que si éstas desean industrializarse y crecer más rápido deben reducir la restricción de la balanza de comercio sobre la demanda; es decir, imponer controles de importaciones para reducir la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones. El desafío para dichas entidades es cómo hacer esto de manera efectiva en un entorno de libre comercio, en ausencia de política monetaria y dominio parcial de la política fiscal.

Como es evidente, ante la imposibilidad de que en un sistema federal las entidades federativas apliquen de forma consistente una política proteccionista; para romper el círculo vicioso es necesario la descentralización del ingreso personal-espacial inversamente proporcional a su acumulación³⁵ y concentración³⁶.

³⁵Es la reconversión continua de plusvalor en capital que se presenta como magnitud creciente del capital que ingresa al proceso de producción (Marx, 1975, p.776).

³⁶Es el proceso de atracción del capital por el capital, forma en que se imponen capitales mayores a menores, que finaliza siempre con la ruina de muchos capitales pequeños y con el paso de los mismos a manos del vencedor (Marx, 1975).

Análogamente, en condiciones de desigualdad en la dotación de infraestructura y bienes públicos, una política de gasto gubernamental federal de la periferia al centro que promueva su desarrollo. ¿Anula esta política la acumulación y concentración del capital?. No, de ninguna forma. Se fortalecería el mercado interno, se integraría al desarrollo del capital las entidades menos desarrolladas y junto a ello resultaría potenciado el crecimiento de las entidades más desarrolladas y, por consecuencia el del país.

El fundamento a favor de esto puede encontrarse en Keynes (1936), al sostener que en el capitalismo es mera casualidad que el equilibrio entre $\phi(N) = f(N)$ corresponda al de pleno empleo, entonces la cuestión está en saber cómo se cubre la brecha $\phi(N) - D_1$, es decir, del ingreso y el consumo.

Afirmaba que, en una comunidad rica la propensión marginal a consumir es más débil y por tanto el tamaño de su multiplicador más pequeño (Keynes, 1936, p. 61 y 139).

El argumento es el siguiente: alcanzado cierto margen de comodidad—*entidades en las que está concentrado el ingreso*— un nivel absoluto mayor de ingresos ensancha la diferencia entre $\phi(N) - D_1$. Esta razón induce a ahorrar una mayor proporción del ingreso cuando el ingreso real aumenta. Esto quiere decir, si la ocupación y, por tanto, el ingreso total aumentan, no toda la ocupación adicional se requiere para satisfacer las necesidades del consumo adicional, lo cual conduce a la conclusión, a saber, que la ocupación sólo puede aumentar si aumenta la inversión (Keynes, 1936, p. 115).

Keynes llegaba a la conclusión de que hay que reducir el diferencial absoluto del ingreso y el consumo; lo cual, no puede venir—como es evidente— con un aumento de los impuestos al consumo, sino al ingreso. Así, en cuanto a política fiscal se refiere, los impuestos sobre el ingreso, especialmente cuando discriminan contra el ingreso “no ganado”, los impuestos sobre las ganancias de capital, los impuestos sobre herencias y otros similares, es lo adecuado (Keynes, 1936, p. 113). Asimismo (Kalecki, 1971, pp.48-53) sostiene que los impuestos relacionados con bienes-salario no modifican sustancialmente la ganancia bruta y el empleo, en tanto que, los impuestos al ingreso y al capital, sobre todo al capital aumenta la ganancia bruta, el ingreso y la ocupación³⁷.

Luego, si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre

³⁷También Kalecki (1971) distingue la propensión a consumir de los capitalistas y de los trabajadores. Evidentemente, la propensión a consumir de los capitalistas es menor a la de los trabajadores. Sin embargo, Kalecki no atribuye una importancia fundamental a la distribución espacial del ingreso por medio del gasto de los impuestos retenidos, aunque no veo razones para que estuviera en desacuerdo, pues, es claro que las propensiones a consumir de los empresarios y habitantes de una entidad más pobre son de una magnitud mayor.

el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, mayor, de la misma manera el multiplicador y, por ende, el ingreso.

Aunque Keynes no lo afirma literalmente³⁸, puede colegirse que, la distribución debe ser también espacial. En el capitalismo, la concentración del ingreso personal más o menos coincide con la concentración espacial y urbana. La cuestión, por tanto, es la de formular en definitiva mecanismos compensadores *permanentes* y proporcionalmente mayores a los resarcitorios, que por vía de la propensión marginal a consumir, el multiplicador e interdependencia entre entidades beneficie a la mayoría de ellas de manera más equitativa. Carecería de sentido si al interior de las entidades la redistribución beneficiara más a los municipios con mayor riqueza.

1.2.3. La desigualdad federal

Las desigualdades entre países no son muy diferentes a las desigualdades que existen entre las entidades federativas en un país: la división entre estados productores y consumidores; el campo y la ciudad por un lado; entidades manufactureras y entidades artesanales-agrícolas, por el otro; el desarrollo científico y cultural, en unos; mientras que en otros apenas la subsistencia material, son características comunes.

La división del trabajo en un país produce contrastes en los niveles de vida, en la acumulación de capital y el proceso tecnológico debido a la distribución de las actividades productivas, al fomentarse y reservarse *históricamente* para las economías de las entidades más industrializadas y de mayor productividad, como a la distribución desigual de los frutos de dicha división.

La ley del desarrollo desigual entre entidades federativas ocasiona una productividad dispar que limita el desarrollo de unas y acelera el de otras. Las proporciones de las ganancias del comercio interno entre entidades federativas son distintas. El argumento de Ricardo (1817) según el cual el capital se traslada rápidamente al interior de un país si los beneficios derivados del capital invertido en algún lugar exceden los que se obtienen del capital empleado en otro, supone implícitamente, al menos, que ambos lugares cuentan con una infraestructura de comunicaciones, servicios públicos en cantidad y calidad idéntica; de lo contrario, aunque los recursos potenciales de la zona más atrasada fueran mayores, es poco probable que el capital fluya.

Lo anterior encaja en las observaciones que sobre el desarrollo regional de

³⁸...cuanto más rica sea la comunidad, mayor tenderá a ser la distancia que separa su producción real de la potencial, y por tanto, más obvios y atroces los defectos del sistema económico...

México hace Cordera y Tello (1981):

La infraestructura para su operación se desarrolla en función de la unidad productiva establecida en, o cerca de, los centros urbanos. En consecuencia, hacia ahí fluye la población que crecientemente demanda vivienda, transporte, escuela, agua potable y otros bienes y servicios, siempre subsidiados y a expensas del desarrollo de zonas del país que, teniendo recursos potenciales, carecen del atractivo que la cercanía de los centros de consumo tiene para la iniciativa del empresario individual.

Esta característica tan marcadamente urbana del proceso de industrialización llevó aparejado un abandono relativo, tanto privado como público, de regiones del país donde existen recursos naturales suficientes para promover su desarrollo—y consecuentemente la del país en su conjunto— si se hicieren allí las obras necesarias de infraestructura para su explotación. Pero éstas no pueden realizarse en virtud de que una gran proporción de los recursos de que dispone el Estado para promoverlas es absorbida por las necesidades de los centros urbanos donde a corto plazo, las ganancias de la industria les dan una aparente prelación.

Así, el carácter desigual del desarrollo del país se aprecia también en el ámbito espacial. La distribución territorial de la población y de la actividad económica presenta agudos contrastes, que se reflejan en extremos de dispersión y concentración, de pobreza y aparente auge. Las diferencias en las condiciones de vida y de bienestar de la población rural y urbana son enormes, como también lo son las que existen en los propios centros urbanos.

Un fenómeno de importancia política y económica es el de la dispersión demográfica... Lo que esto implica en términos de movilización de recursos físicos, financieros y humanos, para hacerles llegar los frutos más elementales del progreso, representa un reto de magnitudes históricas.

Y, en prospectiva explicaban desde hace 30 años:

Al respecto, puede aventurarse la idea de que con los cánones establecidos en materia de comunicaciones e información, la población que vive en estas condiciones está condenada al aislamiento, la miseria y el caciquismo brutales. No hay bonanzas fiscal ni aliento democratizador que, por las vías tradicionales, puedan encararlos con un mínimo de eficacia.

Por último, terminaban enfatizando:

El atractivo que ofrecen los grandes núcleos urbanos para las actividades industriales se ve favorecido por la inversión pública en servicios urbanos baratos y mejoras en las comunicaciones, con el consiguiente aumento de la migración rural. Por otra parte, los grupos sociales favorecidos con este esquema de crecimiento presionan al Estado demandando más y mejores servicios públicos. Esto ha generado una transferencia real de recursos del campo hacia las ciudades y de las ciudades medianas hacia la capital. El desarrollo de unas cuantas regiones ha provocado el empobrecimiento de muchas otras.

El desigual desarrollo regional tiende a agudizarse. Los parciales esfuerzos para detenerlo acentúan, paradójicamente, las diferencias: la inversión y los salarios a ella asociados, en lugar y momentos dados, son fundamentalmente satisfechos por bienes –maquinaria, equipo y artículos de consumo– producidos en zonas de mayor desarrollo relativo. Se genera así un círculo vicioso: la derrama de recursos en zonas deprimidas beneficia relativamente más a las regiones desarrolladas, y surgen, en las primeras, enclaves de modernidad rodeados de una miseria que los sustenta, de la misma manera que estos enclaves en buena medida apoyan a las zonas favorecidas por el desarrollo.

Podría subrayar, de paso, que encima de todo eso, como lo sostiene Torres (1972) la economía de un país menos desarrollado se convierte en tributaria y subordinada de los centros industriales del mundo, al tiempo que la economía rural retrasada, que continúa en estado de estancamiento, resulta tributaria y subordinada a los centros urbanos más desarrollados del propio país. En consecuencia, a los efectos del imperialismo se asocian en cada país menos desarrollado los de un colonialismo interno. La explotación que sufre en lo internacional cada país no industrializado a través de la relación de cambio desfavorable y de una inversión extranjera descapitalizadora se refleja en cada país entre el campo y la ciudad y de entidad a entidad. La relación de cambio desventajosa entre productos manufacturados y las materias primas y alimenticias es transferida al mercado nacional.

En una república federal, las desigualdades entre entidades se derivan de forma entrelazada por las relacionadas de forma directa con las fuerzas de mercado, e indirectamente, con las políticas institucionales relacionadas con aquéllas. Pero, entonces ¿Cuál es la forma correcta de redistribuir la riqueza producto de la cooperación social y el comercio interno?.

Como ya indiqué más arriba, la desigualdad puede reducirse con una política que redistribuya el ingreso de manera personal y espacial en el sentido de Keynes (1936) y Kalecki (1971). Así, pues, según lo analizado en la *subsección 1.1.5*, la solución no puede encontrarse en devolver potestades a las entidades³⁹, sino en la filosofía política y económica de redistribución que subyace en un acuerdo institucional. La filosofía aquí defendida puede expresarse así: en lo personal la contribución al gasto federal debe ser proporcional al ingreso; mientras que en lo espacial la redistribución de dicho ingreso debe ser inversamente proporcional a su acumulación y concentración. Así, con una política federal acertada, la concentración de la actividad económica y la convergencia de los niveles de vida pueden producirse a la vez y a mayor velocidad.

Conclusiones

Con todas estas consideraciones ya puestas en su lugar ¿Qué es pues una república federal?. Desde el punto vista clásico, que es el que aquí sostengo, esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños estados acceden a ser miembros de uno mayor, que se proponen formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido (Montesquieu, 1748).

Así, una república federal puede definirse como “una reunión de sociedades” o como la asociación de dos o más estados en uno solo. La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras subsiste la organización separada de cada uno de los miembros; mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión.

Este modelo de institución, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantes del poder soberano. El gobierno de los diferentes estados es considerado como libre en su esfera. El fin de la constitución federal no es el destruir la existencia de los estados, sino sólo restringirla (Tocqueville, 1835, p. 122).

Hay más, este gobierno que recibe el nombre de federal, no es precisamente federal ni nacional (Hamilton y otros, 1780; Tocqueville, 1835), es mixto.

³⁹Las entidades en las que esté concentrado el ingreso serían las más beneficiadas; y ya hemos visto que, en un entorno de libre comercio federal su riqueza puede depender de la marginación de otras.

Así, pues, en el sentido de Hamilton y otros (1780) el carácter de un gobierno federal puede considerarse en relación con la base sobre la que se establece, la fuente de la que surgen sus poderes normales, con la actuación de esos poderes, la extensión de ellos y con la autoridad que han de introducir en el gobierno futuros cambios.

En este sentido, el arreglo institucional no es estrictamente una constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista de su fundamento⁴⁰, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden⁴¹ los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la actuación⁴² de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión⁴³ de ellos es, otra vez, federal y no nacional, y, finalmente, por el modo

⁴⁰La constitución se funda en el asentimiento y la ratificación del pueblo, expresados a través de diputados elegidos con este fin especial; pero, por la otra, que dichos asentimientos y ratificación deben ser dados por el pueblo, no como individuos que integran una sola nación, sino como componentes de los varios estados, independientes entre sí, a los que respectivamente pertenecen. Es el asentimiento y la ratificación de los diversos estados, procedentes de la autoridad suprema que hay en cada uno: la autoridad del pueblo mismo. Por lo tanto, el acto que instituye la constitución, no es un acto nacional, sino federal. Cada estado, al ratificar la constitución, es considerado como un cuerpo soberano, independiente de todos los demás y al que sólo puede ligar un acto propio y voluntario (Hamilton y otros, 1780, p. 161).

⁴¹La fuente de la que proceden sus poderes ordinarios del gobierno. La cámara de diputados deriva sus poderes del pueblo, y el pueblo está representado en la misma proporción y con arreglo al mismo principio que en la legislatura de un estado particular. Hasta aquí el gobierno es nacional y no federal. En cambio, el senado recibe su poder de los estados, como sociedades políticas y coiguales, y éstas están representadas en el senado conforme al principio de igualdad. Hasta aquí el gobierno es federal y no nacional (Hamilton y otros, 1780, p. 161).

⁴²La diferencia entre un gobierno federal y otro nacional, en lo que se refiere a la actuación del gobierno, se considera que estriba en que en el primero los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la federación, en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales individuos. Al aprobar una constitución con este criterio, adquiere el carácter de nacional y no de federal, aunque no a un grado tan completo (Hamilton y otros, 1780, p. 162).

⁴³Pero si el gobierno es nacional en cuanto al funcionamiento de sus poderes, cambia nuevamente de aspecto cuando se considera en relación con la extensión de esos poderes. La idea de un gobierno nacional lleva en sí no solo una potestad sobre los ciudadanos individuales, sino una supremacía indefinida sobre todas las personas y las cosas, en tanto que son objetos lícitos del gobierno. En el caso de un pueblo consolidado en una sola nación, esta supremacía está íntegramente en posesión de la legislatura nacional. En el caso de varias comunidades que se unen para finalidades especiales, se encuentra en parte depositada en la legislatura general y en parte en las legislaturas municipales. En el primer supuesto, todas las autoridades locales o municipales forman porciones distintas e independientes de la supremacía y no están más sujetas, dentro de sus respectivas esferas, a la autoridad general, que la autoridad general está subordinada a ellas dentro de su esfera propia. En relación con este punto, por tanto, el gobierno propuesto no puede calificarse de nacional, ya que su jurisdicción se extiende únicamente a ciertos objetos enumerados y deja a los estados una soberanía residual e inviolable sobre todo lo demás (Hamilton y otros, 1780, p. 162).

que autoriza para introducir enmiendas⁴⁴, no es totalmente federal ni totalmente nacional.

En el capítulo se han examinado algunas cuestiones fundamentales que subyacen al modelo federal. El resumen de lo que he sostenido y probado consiste básicamente que en esta forma de gobierno los poderes generales son limitados, pero, fundamentales; y que los estados continúan gozando de una jurisdicción independiente y soberana inviolable, aunque, marginal o residual.

En él señalo que, si bien la suma de poder conferido al gobierno federal, incluyendo las restricciones impuestas a las entidades no son innecesarias o indebidas, en el sentido de que hay ciertos intereses generales a los que sólo una autoridad general puede proveer útilmente (Tocqueville, 1835); sin embargo, en una situación de desigualdad inicial, sí limita en términos de las *políticas de escala* a entidades rezagadas. Así, conforme al principio de compensación, es necesario que aquel arreglo institucional que prohíbe alguna actividad o función riesgosa, indemnice a los que sufren desventaja al haberseles prohibido dichas actividades riesgosas (Nozic, 1974). No deseo sugerir que habría, por tanto, devolver dichas políticas a las entidades; todo lo contrario.

Sin embargo, a partir de lo anterior he señalado que un desarrollo equilibrado sólo puede venir por una política federal coordinada que lo contemple. En particular, por una política de redistribución de la riqueza personal y espacial. Aún más, extendiendo la teoría, cualquiera que sea la tendencia en la integración mundial de las naciones, no debe olvidarse que los mecanismos compensadores deben prevalecer por sobre los resarcitorios o directamente proporcionales a la riqueza, población o impuestos.

⁴⁴En lo referente a la autoridad facultada para reformarla, no es totalmente nacional ni totalmente federal. Si fuera totalmente nacional, la autoridad suprema y final residiría en la mayoría del pueblo de la unión y esta autoridad sería competente para alterar o abolir en todo tiempo el gobierno establecido, como lo es la mayoría de toda sociedad nacional. Si, en cambio, fuese totalmente federal, la concurrencia de cada estado de la unión sería esencial para todo cambio susceptible de obligar a todos los estados (Hamilton y otros, 1780, p. 163).

Parte II

El caso Guerrero

CAPÍTULO 2

Economía política de Guerrero

He sostenido que la desigualdad federal se manifiesta, comparativamente hablando, en unos, con el desarrollo del capitalismo y mejores condiciones de vida de sus habitantes; mientras que, en otros, la falta de éste y la ausencia de mejores oportunidades para sus ciudadanos. Así, la desigualdad no solo se da en el plano de las clases sociales, en el plano personal, sino también en el plano espacial.

En el sentido de Keynes (1936) y Kalecki (1971) he defendido la tesis de que las entidades en desigualdad no podrán por sí solas superar su situación sin la influencia directa de la política federal y un acuerdo institucional federal que contemple un desarrollo del capitalismo más equilibrado.

En esta parte, como ejemplo de dicha desigualdad me refiero al estado de Guerrero, y se pone énfasis en los casos extremos. Continúo del siguiente modo. En el capítulo 2 se realiza un análisis socioeconómico pormenorizado de la entidad. El contenido tiene el siguiente orden: la primera sección aborda el tema de la población, sus tendencias y su dinámica, tratando de caracterizar la tendencia y la perspectiva demográfica de Guerrero en el contexto nacional e internacional.

En la sección segunda se caracteriza la economía de Guerrero. Se revisa su estructura sectorial, como su desempeño en los últimos años. Se analiza la situación del empleo, asociándolo con la escasa infraestructura económica en el estado. Quedará evidenciado lo erróneo que es redistribuir la riqueza conforme a la concentración de la misma, o a su velocidad de acumulación, hacerlo así sólo fortalece la desigualdad.

La sección tres está dedicada al problema de la vivienda, principalmente, por los servicios públicos de que carecen. La sección cuatro se centra en el análisis de los servicios públicos, que tiene que ver directamente con la calidad de vida. Se analiza aspectos como la dotación de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, comunicaciones, seguridad pública y sistema de transporte. La salud y el medio

ambiente se analizan en la sección quinta. En la sección seis la cuestión de la educación, cultura y deporte.

Una vez estudiadas estas cuestiones, se presentan en la tercera parte, la cuestión del financiamiento público y en la última, los resultados teóricos e implicaciones políticas de la investigación.

§ 2.1

Población

Pretendo en esta sección justificar la tendencia que tiene una economía de mercado en la reducción de la población ocupada en el campo y el consecuente incremento de la dedicada a los sectores secundario y terciario, lo que tiene como consecuencia la concentración poblacional en las ciudades.

Ahora bien, en una federación este fenómeno poblacional se hace notar de forma diferenciada entre las entidades, por un lado y, entre las ciudades o municipios de las mismas, por otro. En este proceso las instituciones intervienen para dar lugar a la acumulación y concentración del capital, de manera diferencial y muy acentuada en algunas entidades o ciudades; dejando sin la posibilidad de desarrollo capitalista al resto y, por tanto, condenando en muchos casos a la marginación a entidades o ciudades pequeñas enteras. El erario público y su diseño redistributivo, pues, se convierten en un instrumento importante para el desarrollo espacial desigual del capital.

En este sentido, la concentración poblacional en las ciudades es producto de la acumulación del capital. Por tanto, la redistribución de la riqueza directamente proporcional a la población, tamaño del producto bruto, impuestos o velocidad de crecimiento de los mismos, acentuaría la acumulación y concentración de la misma en las entidades o ciudades más pobladas, polarizando el desarrollo, al tiempo que hace disminuir en términos promedios la propensión marginal a consumir, afectando la revalorización del capital y el multiplicador keynesiano.

Al considerar la concentración poblacional en las ciudades, sólo he tenido presente a la teoría económica marxista. El mérito de los argumentos formulados por Marx es que reconoce claramente la prioridad de la acumulación del capital en la explicación de una cierta sobrepoblación relativa mayor, ahí donde espacialmente tiene lugar.

Dicha teoría, sostiene que una sociedad fundada en la propiedad privada supone como fundamento básico: nuevas relaciones de propiedad respecto a la tierra¹, el trabajo libre y el dinero, relaciones de propiedad sin las cuales su

¹Particularmente, la expropiación que despoja de la tierra al trabajador, constituye un

desarrollo veríase entorpecido; una cierta acumulación originaria del capital y, la existencia de una población supernumeraria producto del desarrollo de la riqueza sobre una base de economía de mercado (Marx, 1975).

La adecuación de dichas condiciones básicas puede abarcar cientos de años y puede adoptar diversas tonalidades en distintos países y pueden incluso recorrerse en una sucesión diferente. Así, por ejemplo, puede verse en el caso de México la existencia aún de propiedad comunal y ejidal demasiada fraccionada, relaciones de propiedad propias del feudalismo, que impide por un lado la agricultura de tipo capitalista y, por otro, mantiene al campesino ligado a la tierra en una situación de subsistencia sin poder enfrentar a la competencia agrícola moderna².

Lo cierto es que la agricultura de subsistencia es insuficiente para acumular y concentrar capital, por eso, es constante el flujo migratorio hacia las ciudades o entidades donde tiene lugar la acumulación y concentración del capital manufacturero o agrícola, fenómeno polarizado por las políticas del estado y el acuerdo federal institucional.

2.1.1. La población y la acumulación

Haciendo abstracción del crecimiento natural, para Marx (1975), la acumulación del capital produce una población obrera relativamente sobrante, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital y por tanto innecesaria. Pero, esta sobrepoblación es producto necesario de la acumulación sobre una base capitalista, es palanca y condición de existencia de una economía de mercado y su magnitud relativa crece a medida que crecen la riqueza.

El argumento central de la teoría marxista es que, el ciclo económico que comprende recuperación, auge, crisis y estancamiento, se funda sobre la formación constante, la absorción mayor o menor y reconstitución de la sobrepoblación. Así, la expansión de la producción no es posible si no existieran las personas

fundamento poderoso de esta sociedad, pues es condición del trabajo libre. (Marx, 1975).

²De acuerdo a (Kaustsky, 1974), “para pasar al modo de explotación agrícola capitalista moderno era necesario eliminar aquel compromiso entre comunismo territorial y propiedad privada, repartir las pasturas comunes, suprimir el cultivo común de las tierras y las restricciones de cultivos, eliminar la mescolanza infinita de parcelas diseminadas aquí y allá, reunir estas parcelas en unidades de producción y así hacer del propietario parcelario el propietario completo de un predio reunido en una superficie susceptible de ser explotada ajustándose exclusivamente a las exigencias de la concurrencia y del mercado”. También menciona que, el modo de producción capitalista tiene necesidad de seguridad de la propiedad, el capitalismo admite solamente un motivo de expropiación: la imposibilidad de pagar deudas. Mientras el campesino pueda pagar sus deudas al capitalista y al estado, su propiedad es sagrada. Así, “Si consideramos la agricultura moderna advertimos dos hechos fundamentales: la propiedad privada de la tierra y el carácter mercantil que tienen todos los productos agrícolas”

disponibles, si en el número de obreros no se produjera un aumento independiente del crecimiento absoluto de la población. Pues, por ejemplo, cuando la demanda fuera intensa es necesario que los fabricantes puedan disponer de personas desocupadas.

Para Marx (1975), la sobrepoblación relativa adopta tres formas: la *fluctuante*, la *latente* y la *estancada*. La sobrepoblación fluctuante la formarían las personas que en la fase de crisis o estancamiento se les despide, mientras que en la fase de recuperación y auge se les atrae nuevamente y en mayor número, de modo que el número de ocupados aumenta, pero en proporción decreciente respecto a la escala de la producción. Una parte de esta población emigra, siguiendo los pasos del capital emigrante.

La sobrepoblación latente es la población rural no ocupada que constantemente está fluyendo hacia las ciudades transformándose en población urbana. Esta sobrepoblación resulta según el grado en que la producción capitalista se apodera de la agricultura: la demanda de población obrera rural decrece en términos absolutos a medida que aumenta la acumulación del capital en ese sector, sin que su disminución se complemente con una mayor atracción como ocurre en la industria no agrícola, por tanto, fluye hacia las ciudades donde busca acomodo en la manufactura. Aún más, mientras más se apodera el capital de la agricultura, más fuerte es la expulsión de la población rural hacia las ciudades.

Por otro lado, una parte de la población rural que es ocupada por el sector industrial puede caracterizarse por su movilidad, que de acuerdo a las necesidades del capital es ocupada según la movilidad del mismo. La ocupación de esta parte de la población rural estaría principalmente en las obras de infraestructura.

La sobrepoblación estancada la constituiría una parte de la fuerza de trabajo latente que el capital puede disponer, su base es amplia y está formada por los supernumerarios de la gran industria y de la agricultura, en especial de los ramos industriales en decadencia que sucumben en la competencia, su ocupación es absolutamente irregular y sus condiciones de vida descienden por debajo del nivel medio normal de la clase obrera. El máximo de tiempo de trabajo y el mínimo de salario la caracterizan.

Finalmente, el sedimento más bajo de la sobrepoblación relativa se alojaría en el pauperismo. El pauperismo constituiría el hospicio de inválidos de la población ocupada y el peso muerto de la población activa. Su producción estaría comprendida en la producción de la pluspoblación, su necesidad en la necesidad de ésta, conformando con la misma una condición de existencia de la producción capitalista y del desarrollo de la riqueza.

En seguida, en dos de los tres puntos que restan de esta subsección, se explica más detalladamente, la teoría marxista de la escisión del campesino de sus medios

de producción y sus relaciones feudales, dicha separación da lugar, propiamente, a la agricultura capitalista y, por tanto, su concentración en las ciudades³.

Para quienes consideran que *entre menos burros más olores*, se ofrece un sugestivo tercer punto, en él se expone de manera más formal la relación de la sobrepoblación relativa, la acumulación y el mercado de trabajo.

• • • • •

La población rural

Para Marx, la génesis de una sobrepoblación relativa y su acumulación en las ciudades y, por consiguiente, la disminución de la sobrepoblación rural es un proceso gradual y de largo alcance. Este proceso, se funda en una condición fundamental de la agricultura capitalista, la mayor inversión, asimismo, una concentración mayor de la tierra, proceso que destruye a las de menor tamaño, e impulsa la emigración y aumenta la magnitud de sobrepoblación relativa. Dicho proceso, adquiere diversas formas jurídicas, políticas y económicas de un país a otro.

Históricamente, el feudalismo suponía un trabajador que era propietario privado libre de sus condiciones de trabajo, manejadas por él mismo: el campesino, de la tierra que cultiva; y el artesanado, pequeño propietario y fabricante de instrumentos.

Esta forma de producir supone el parcelamiento del suelo y de los demás medios de producción. Excluye la concentración de éstos, y también la cooperación, la división del trabajo dentro de los mismos procesos de producción, el control y la regulación sociales de la naturaleza, el desarrollo libre de las fuerzas productivas sociales. En Europa la producción feudal se caracteriza por la división de la tierra entre el mayor número posible de campesinos tributarios.

A fines de la edad media, la inmensa mayoría de la población se componía de campesinos libres que cultivaban su propia tierra. Así, los trabajadores agrícolas se componían en parte de campesinos que trabajaban en las tierras de los terratenientes y de asalariados agrícolas propiamente dichos, a los cuales, se les asignaba una pequeña porción de tierra y casa. Disfrutaban además, a la par de los campesinos propiamente dichos, de la tierra comunal, sobre la que cuidaban su ganado y les proporcionaba a la vez combustible.

³Con el riesgo de que sea acusado de procapitalista, de los dos primeros puntos, la enseñanza que se obtiene indirectamente a través de la exposición de Marx es que, en México es necesario profundizar una reforma agraria que de una vez por todas desaparezca la propiedad ejidal y comunal, paralelamente, el estado se encargue de concentrar la tierra en unidades de producción susceptibles de una explotación capitalista, las que posteriormente, subaste exclusivamente al capital nacional. El proceso, no necesita tomar su forma clásica, un nuevo pacto social es suficiente.

Por el contrario, el modo de producción agrícola propiamente capitalista se funda, principalmente, en relaciones de propiedad privada de la tierra, presupone el desaparición de la propiedad comunal o privada que se funda en el trabajo propio.

La relación del capital presupone, pues, la separación entre trabajadores y la propiedad sobre las condiciones en que se ejecuta el trabajo. Una vez establecida esta forma de producir, avanza esa división y se reproduce en escala cada vez mayor. Este proceso, por una parte, transforma en capital los medios de producción, y por otra convierte a los productores directos en asalariados.

En su historia, este proceso de separación es violento, a una gran población se les expropian sus medios de subsistencia y de producción y se las arroja al mercado de trabajo, en calidad de mano de obra libre.

Marx señala que el comienzo del trastocamiento que hecha las bases de la economía de mercado ocurre en el último tercio del siglo XV y los primeros decenios del siglo XVI. El señor feudal expulsa violentamente a los campesinos de la tierra, sobre la que tenían los mismos títulos jurídicos feudales que él mismo, y usurpa las tierras comunales. Así, una masa de población es arrojada al mercado de trabajo. Igual suerte corre la iglesia, se suprimen monasterios, se donan o venden sus bienes lo que arroja una población adicional al mercado de trabajo y se fusiona los predios que antes ocupaban.

Todavía en los últimos decenios del siglo XVII, el campesinado independiente, era más numeroso que la clase de los arrendatarios. Todavía, los asalariados rurales eran copropietarios de la propiedad comunal. Pero los terratenientes ejecutaron de manera legal una usurpación que en Europa se practicó aún sin formalidades legales. Abolieron el régimen feudal de tenencia de la tierra, es decir, la liberaron de las servidumbres que la gravaban y, reivindicaron la propiedad moderna sobre tierras de las que sólo poseían títulos feudales.

Por otro parte, al lado de los pocos grandes arrendatarios recién creados, fueron quedando los pequeños arrendatarios o pequeños propietarios que se mantienen a sí mismos y a sus familias mediante el producto del suelo cultivado por ellos mismos y con las ovejas, aves, cerdos, etcétera, que cuidan en las tierras comunales, de tal modo que tienen poca necesidad de comprar medios de subsistencia; pero que, bajo las nuevas condiciones económicas se transforman en gente que tiene que ganarse el sustento trabajando para otros y se ve obligada a ir al mercado para buscar todo lo que necesita. Así, crecen las ciudades y las manufacturas, porque más gente, en busca de trabajo, se ve empujada hacia ellas.

El último gran proceso de expropiación—explica Marx—que priva de tierra al campesino fue el llamado *clearing of estates*⁴. Esta política se distingue

⁴Limpieza de predios.

por el carácter más sistemático, la magnitud de la escala en que se practica de una sola vez y por la forma peculiar de la propiedad del suelo que; con violencia, se transforma en propiedad privada. Cuando ya no quedan campesinos independientes a los que quitarles su tierra, se pasa al despejamiento de sus viviendas, de tal suerte que los trabajadores agrícolas ya no encuentran el espacio necesario para su propia vivienda ni siquiera en el suelo cultivado por ellos.

En resumen, la expropiación de los bienes eclesiásticos, la enajenación fraudulenta de las tierras fiscales, el robo de la propiedad comunal, la transformación usurpatoria, practicada con el terrorismo más despiadado, de la propiedad feudal y clánica en propiedad privada moderna, fueron los métodos empleados para el origen de la acumulación moderna. Esos métodos conquistaron el campo para la agricultura capitalista, incorporando el suelo al capital y crearon para la industria urbana la necesaria oferta de un proletariado enteramente libre.

• • • • •

La agricultura y la población rural

La expropiación y fin del derecho feudal que sujetaba a la población rural, suministra, pues, a la industria urbana, una oferta de trabajo libre. A la decreciente población rural independiente que cultivaba sus propias tierras corresponde una condensación del proletariado industrial.

Sin embargo, ¿La disminución de la población rural y su concentración en las ciudades significó la disminución en la producción agrícola? No, la producción continuo creciendo. Gracias a la revolución en las relaciones de propiedad de la tierra que fue acompañada de métodos de cultivo perfeccionados, una mayor cooperación, la concentración de los medios de producción y porque no sólo se obligó a trabajar con mayor intensidad a los asalariados rurales, la producción agrícola aumentó.

Solo la gran industria proporcionó, con las máquinas, el fundamento constante de la agricultura capitalista, expropia radicalmente a la inmensa mayoría de la población rural y lleva a término la separación entre la agricultura y la industria doméstico-rural feudal o precapitalista.

Por otro lado, de acuerdo a (Marx, 1975), el consumo básico que la población rural satisfacía con su propio trabajo, ahora se transformó en elemento del capital variable, bajo la forma de salario. A su vez, los medios e instrumentos con que trabajaba, se convierten en elementos del capital constante. Así, la expropiación y desalojo de una parte de la población rural, crea la oferta de trabajo del capital industrial, y la demanda de bienes y servicio, se conforma, pues, el mercado interno.

Para el desarrollo del mercado interno sirvió mucho el sistema proteccionista,

era un medio artificial de fabricar fabricantes, de expropiar trabajadores independientes, de capitalizar los medios de producción y de subsistencia nacionales, de abreviar por la violencia la transición entre el modo de producción antiguo y el moderno.

Incluso, afirma (Marx, 1975), en el continente europeo, siguiendo el método de Colbert, el proceso se había simplificado considerablemente. Ahí, parte del capital originario del industrial fluía directamente del erario público.

• • • • •

El modelo Marxista

En el modelo marxista, el cambio poblacional y la acumulación del capital son analizadas con base al valor del capital, reflejo de la acumulación y; la composición orgánica del capital que es representativa de una tecnología o de la productividad del trabajo, definidas ambas como:

$$K = C + V \quad (1)$$

$$\theta = \frac{C}{V} \quad (2)$$

En (1) se define el capital global como la suma del capital constante, (C) y capital variable, (V). En (2) se define a la composición orgánica del capital como la relación variable que existe entre la parte de valor convertida en medios de producción y la convertida en fuerza de trabajo, θ cuenta con una tendencia creciente. Se definen, también, las siguientes relaciones:

$$K' = C + V + p \quad (3)$$

$$g = \frac{p}{C + V} \quad (4)$$

$$\alpha = \frac{p}{V} \quad (5)$$

$$p = \pi + i + r \quad (6)$$

En la ecuación (3) se representa al capital incrementado en $K' - K = p$, p es el plusvalor; mientras que (4), la tasa de ganancia; (5), la tasa de plusvalor y; (6), el plusvalor desglosado en la ganancia del empresario, π ; i , el interés y r la renta.

La acumulación se manifiesta como el acrecentamiento de K . En sentido estricto, es la reconversión continua de p en capital y se presenta como ΔC o ΔV . Por otra parte, conforme la acumulación se desarrolla, se origina un proceso de atracción de los capitales, se trata de la concentración, que se vuelve más

intensa en la proporción en que, con la acumulación, se desarrolla la economía de mercado.

El modelo hace uso de (2) para analizar la relación de ésta con la acumulación del capital y el mercado de trabajo; luego enseguida, refutar la teoría de la población que sostenía que la acumulación del capital dependía de la variación absoluta de la población y; no al contrario.

Así, la economía de mercado habría de contar con una regularidad poblacional particular, históricamente válida. Pues, es claro, que si el crecimiento poblacional se limitara al crecimiento natural, entonces ante un aumento de la demanda se produciría un déficit de mano de obra. Más aún, se requeriría el intervalo de una generación para reemplazar la pérdida de obreros adultos.

Así pues, el análisis de la acumulación comprende dos casos: 1) aumento relativo de V , con θ constante y, 2) Disminución relativa de V a medida que progresa la acumulación, y con ella, la concentración.

1) Acumulación y población sin cambio en θ . Cuando la relación capital fijo y circulante respecto al variable permanece constante, es decir, (2) se mantiene sin cambio alguno, entonces el cambio en (3) implicaría el incremento del capital variable, V . Lo anterior puede observarse haciendo algunos arreglos, multiplicando (4) por $V/V = 1$:

$$g = \frac{\alpha}{1 + \theta} \quad (4a)$$

$$p = g \cdot (C + V) \quad (6a)$$

Sustituyendo (4a) y (6a) en (3) expresa el capital incrementado en términos del capital adelantado (1), la tasa de plusvalor (5) y la composición orgánica del capital (2):

$$K' = C + V + g(C + V) = C + V + (\alpha/(1 + \theta))(C + V) \quad (3a)$$

$$K' = K + (\alpha/(1 + \theta))K \quad (3b)$$

Permaneciendo constantes α y θ y, enseguida, derivando parcialmente a K' respecto a K , C y V , según sea el caso, puede comprobarse que deben cambiar en la misma proporción:

$$\frac{dK'}{dK} = 1 + \frac{\alpha}{1 + \theta} \quad \frac{dK'}{dC} = 1 + \frac{\alpha}{1 + \theta} \quad \frac{dK'}{dV} = 1 + \frac{\alpha}{1 + \theta} \quad (7)$$

O, lo que, es lo mismo, en la proporción:

$$1 + (\pi + i + r)/K = 1 + g \quad (7a)$$

Significa que para determinada magnitud de capital fijo y circulante se requiere la misma masa de fuerza de trabajo, por consecuencia, la demanda de trabajo y el fondo de subsistencia de los obreros crece en proporción al capital, y más rápido cuanto más rápido crezca éste.

El razonamiento es el siguiente, el capital produce en un periodo de tiempo un plusvalor (p), una parte del mismo se suma al capital original (K), con el capital incrementado C se incrementa en la misma proporción V . Así, la acumulación del capital es, por tanto, aumento de la población ocupada, lo que implica la existencia de una población supernumeraria apta para el trabajo, es decir, en edad de trabajar en las distintas ocupaciones que ofrece una economía.

Por otra parte, cuando debido al aumento de la demanda la escala de la acumulación se amplía, es posible que las necesidades de valorización aumente el número de obreros, y que la demanda en el mercado de trabajo supere a la oferta de trabajo, que de como resultado un aumento de los salarios. En dicho caso, si el alza de los salarios no fue resultado de la baja en el precio del trabajo, entonces dicho incremento es acompañado por un cambio igual o mayor en la acumulación, o bien, el aumento de los salarios hace disminuir p y, consiguientemente, a g , lo que a su vez la velocidad de crecimiento en K' disminuye. Pero, su decrecimiento relativo significa disminución de la demanda de trabajo, o en otras palabras, aumento de la población supernumeraria, o lo que es lo mismo, aumenta la oferta de trabajo, llevando al salario de nuevo a un nivel compatible con las necesidades de valorización.

Así, no es la reducción en el crecimiento absoluto o relativo de la fuerza de trabajo, o de la población obrera, lo que vuelve excesivo al capital, sino que, a la inversa, es el incremento del capital lo que vuelve insuficiente la fuerza de trabajo. Y, en el segundo caso, no es el aumento en el crecimiento absoluto o proporcional de la fuerza de trabajo o de la población obrera lo que hace insuficiente al capital, sino que, a la inversa, es la disminución del capital lo que vuelve excesiva la fuerza de trabajo. Analíticamente, en la teoría marxista la magnitud de la acumulación es la variable independiente, mientras que, la magnitud del salario la variable dependiente, no a la inversa.

$$\Delta V = F(\Delta K') \quad (8)$$

Los cambios en la acumulación que se reflejan como cambios relativos en la población trabajadora, sólo parecen obedecer, al cambio en la población. Así, del hecho en que la fase crítica del ciclo económico la baja general de los precios se exprese como aumento del valor relativo del dinero, y en la fase de auge el aumento de los precios como baja del valor relativo del dinero, la escuela de la concurrencia interpreta que en el primer caso circula poco dinero, y en el segundo demasiado dinero o que en el primer caso existen pocos asalariados que los necesarios y

en el otro demasiados asalariados. De lo anterior, la escuela ortodoxa concluye erróneamente que, la causa de la miseria es la sobrepoblación y, por tanto, se vuelve al equilibrio gracias a la despoblación.

2) Acumulación y población con cambio en θ . Al progresar la acumulación se opera un cambio en la relación de C y V , es decir, en la relación variable que existe entre el valor convertido en capital fijo y circulante y la que se convierte en salario. Así, el volumen creciente de la magnitud del capital fijo y circulante, comparada con la fuerza productiva de trabajo, expresa la productividad creciente del trabajo. El aumento de ésta se manifiesta en la reducción de la masa de trabajadores con respecto a la masa de medios de producción movidos por ellos. Una cantidad menor de ocupados adquiere una capacidad de producir una cantidad mayor de producto.

Con la acumulación y productividad creciente aumentan de manera absoluta el capital fijo, circulante y variable. Sin embargo, la tasa de crecimiento del capital fijo y circulante es mayor a la del capital variable, es decir, el aumento del capital constante es mayor al aumento del capital variable.

La tecnología que es la aplicación de la ciencia con fines prácticos, transforma los procesos productivos, aumenta la escala de producción, y acelera la acumulación, a la vez que abarata las mercancías, terreno en el que se libra la competencia económica de largo alcance. Este proceso, finaliza siempre con el dominio de los capitales más grandes, en la transformación de muchos capitales menores en pocos capitales mayores. Paralelamente, conforme avanza ese proceso el número de obreros disminuye en proporción al capital fijo y circulante. Así, la demanda de trabajo, la cual, no está determinada por el capital global K , sino sólo por su parte variable V , decrece a medida que se acrecienta K . Al incrementarse K , aumenta también V , pero en proporción cada vez más menor.

Por otra parte, la acumulación y concentración se vuelven más intensas y en este proceso es necesario que se pueda disponer de una población disponible, sin que su ocupación signifique una disminución en la escala de producción en algún sector o rama de la economía. La sobrepoblación proporciona esa posibilidad. Su ocupación dependerá del ciclo económico, de la magnitud de la reanimación de la demanda; no obstante, en una proporción decreciente respecto al capital constante.

Por consiguiente, conforme θ crece, el capital incrementa más rápidamente su oferta de trabajo que su demanda de obreros. La intensidad del trabajo desempeñado por la población ocupada engruesa las filas de los desocupados, mientras que los desocupados ejercen presión sobre los ocupados, con su competencia. De este modo, los cambios en los salarios están determinados por la proporción variable entre desocupados y ocupados, por el grado en que la

sobrepoblación es absorbida por el mercado o expulsada de él, lo que a su vez depende de las condiciones del mercado.

En consecuencia, la ley de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo es regulada por la expansión y contracción de la acumulación del capital y, no a la inversa, por el movimiento absoluto de la población. Sin embargo, el dogma económico, sostiene que debido a la acumulación del capital aumenta el salario. El aumento en el salario estimularía un aumento más rápido de la población, aumento que seguiría hasta que el mercado de trabajo se sobreesatura, es decir, hasta que el capital fuera insuficiente con relación a la oferta de trabajo, por lo que, el salario disminuye, al disminuir el salario la población comienza a disminuir, haciéndose así gradualmente menor respecto al capital, o dicho de otro modo, el bajo salario acelera la acumulación, al tiempo que pone límite al crecimiento de la población, por ende, la demanda de trabajo sería mayor que la oferta, con lo cual comenzaría a aumentar el salario y, así sucesivamente. Esa ficción económica, como señala la teoría marxista, confunde la relación entre población y el capital, con la oscilación local del mercado de trabajo en una rama particular de la economía y la distribución de la población entre las diversas ramas o sectores de inversión del capital.

En estos términos enfoca la teoría marxista el fenómeno de la población y su concentración en las ciudades como resultado del proceso de acumulación del capital. Pero, entonces, haciendo abstracción del crecimiento poblacional natural ¿Porqué en algunas entidades la concentración poblacional es mayor? Extendiendo la teoría marxista, el comportamiento diferencial de entidad a entidad o, ciudad a ciudad se deberá por la magnitud de la acumulación, y en ésta influye de manera importante la magnitud diferencial del gasto público de entidad a entidad o, ciudad a ciudad. No hay razón para creer que Marx hubiese estado en desacuerdo con esto.

En México, el proceso de escisión del campesino de sus medios de producción, su concentración en unidades de explotación capitalista apropiadas y su reconocimiento cabal como propiedad privada no es llevado hasta sus últimas consecuencias, sino por el contrario, institucionalmente coexisten la propiedad privada y “social”, y sobre todo, el fraccionamiento de la tierra en unidades de producción no aptas para la producción capitalista a gran escala junto a unidades de producción agrícola, más o menos, grandes.

Esta conformación *sui generis* del capitalismo en México, por principio, ató la población en el campo, sin embargo, la propia incapacidad del minifundio para brindar lo necesario más una plusvalía a una familia, sobre todo, para hacer frente a la competencia agrícola capitalista, el impulso fuerte de la industrialización por parte del estado en el centro del país y un modelo federal que lo sigue sustentando, la disminución y, con razón, del gasto público en el sector rural minifundista, se

han encargado de expulsarlos e impulsar la migración hacia las ciudades. ¿Pero, hacia qué ciudades, o entidades? Hacia entidades donde se acumula y concentra el capital y en eso juega un importante papel el gasto público y el modelo federal que lo sustenta.

Las investigación de Pérez (2010), muestra claramente los motivos de quienes emigran del campo hacia las ciudades, y luego de la ciudad de México a la zona conurbada del Estado de México, destacando en ello la búsqueda de empleo en donde se concentra el capital, saliendo para ello de las áreas rurales o ciudades, donde éste se ha visto reducido.

En el caso de Guerrero es evidente que la falta de grandes inversiones públicas en infraestructura⁵ de calidad o al menos de un modelo federal que satisfaga los servicios públicos e infraestructura básicos con suficiencia, lo convierten en una sobrepoblación relativa poco calificada a disposición del capital extranjero e interestatal y, en lo esencial, un estado consumidor. Se trata entonces de un fenómeno económico y social de alcance nacional, de índole estructural.

Los estudios efectuados por Conapo, revelan, por lo que comprende, a la intensidad migratoria a nivel estatal y municipal diez son las entidades federativas con alto grado de intensidad migratoria a Estados Unidos: Aguascalientes, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí. Este estrato es el más numeroso de los cinco en cuanto a las entidades que incluye. Si bien predominan en su mayoría entidades de la región migratoria tradicional, también hay presencia de tres entidades del centro y dos del sureste del país. Mientras Hidalgo recientemente ha aportado flujos numerosos a la migración a Estados Unidos, la experiencia migratoria en San Luis Potosí y Durango se remonta a principios del siglo XIX y desde entonces ha sido una migración de carácter masivo (CONAPO, 2012b).

Recientemente, desde que estalló la crisis económica mundial en 2008, el tema de la migración mexicana a Estados Unidos se ha posicionado como un tópico recurrente en el análisis y discurso público de funcionarios, académicos y líderes políticos de ambos países. Dicho interés se suscitó a raíz del descenso de los flujos migratorios que se dirigen a ese país, la caída de los ingresos por remesas y, supuestamente, un incremento masivo en el número de migrantes de retorno a México⁶.

⁵La infraestructura o capital físico de carácter público juega un papel relevante, por su carácter de capital productivo, como por la capacidad creadora de efectos externos. La dotación o stock de infraestructura crea condiciones de crecimiento y generan una atmósfera de efectos externos, este crecimiento, por su escala, históricamente es creado, ampliado e inducido por la inversión pública.

⁶Como señala (CONAPO, 2012b), la migración México-Estados Unidos es un fenómeno de carácter principalmente económico que responde a la combinación de factores estructurales, tales como las profundas disparidades económicas y salariales, la complementariedad demográfica y

Es importante destacar en la investigación el hecho de que lo que ocurre en Guerrero y la mayoría de las entidades expulsoras de población es el reflejo de tendencias muy profundas de la economía y la sociedad mexicana, de profundas raíces estructurales e históricas.

Es cierto. La población que emigra hacia las ciudades merece atención; sin embargo, la causa como hemos visto, de que emigren con esa fuerza hacia otras, es la falta de un desarrollo más integral del capitalismo en México. Se impone, por tanto, la necesidad de un modelo de coordinación federal que lo contemple.

En el capítulo trato de poner de relieve las enormes carencias de infraestructura, servicios públicos, vivienda y empleo, así como la necesidad de planear y apoyar su desarrollo, con el objetivo de mejorar la vida de los cientos de miles de personas que viven en marginación en este estado. Antes de pasar a considerar el caso Guerrero, se analiza las tendencias poblacionales, dentro de las cuales se inserta nuestra problemática.

2.1.2. Tendencias mundiales de la población

El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés), señala que en octubre de 2011 el monto de la población mundial ascendió a 7 mil millones de personas. La mayor parte de la población mundial (82.2 %) se concentra en China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil y Pakistán representan los seis países más poblados del mundo y juntos concentran a la mitad de la población mundial (50.4 por ciento).

También señala que el crecimiento acelerado de la población mundial es un fenómeno reciente, iniciado a mediados del siglo pasado, cuando la reducción de la mortalidad en las regiones menos adelantadas provocó una mayor sobrevivencia y derivó en un monto de población de 6.1 mil millones de personas en el año 2000, es decir, casi dos veces y media la población observada en 1950 (UNFPA, 2012).

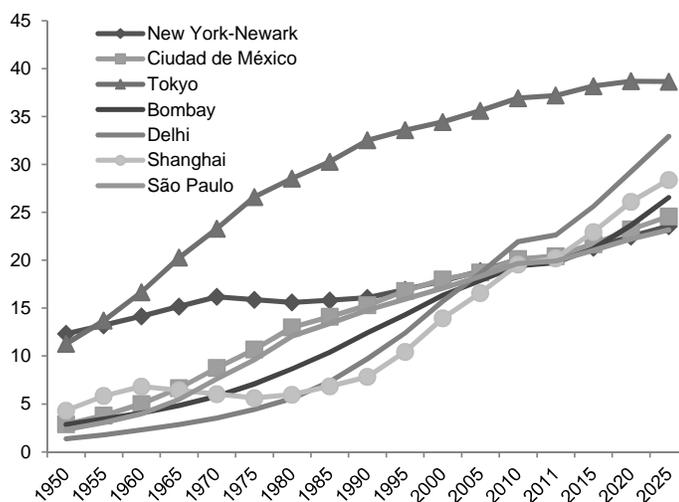
un contexto de creciente integración económica entre ambos países. Este flujo migratorio ha sido continuo desde finales del siglo XIX, sólo interrumpido por el periodo de la Gran Depresión de 1929, tiempo en el que miles de mexicanos radicados en Estados Unidos fueron deportados a sus lugares de origen en México. Fue hasta la década de 1940 cuando se recuperó una relativa estabilidad de los flujos migratorios que se dirigían al país vecino del norte. La participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial (1942) provocó una escasez de trabajadores en el mercado laboral, situación que orilló al gobierno estadounidense a firmar un contrato de trabajadores temporales con su homólogo mexicano, conocido como el Programa Bracero, que inició en 1942 y se prolongó hasta 1964.

En 1965, Estados Unidos optó por finalizar los llamados “convenios bracero” y por controlar el flujo migratorio mediante la legalización de una parte de la población trabajadora, bajo el sistema de cuotas, la deportación de la población indocumentada y el reforzamiento de la frontera con México. Sin embargo, la migración no se detuvo, y miles de mexicanos continuaron migrando de manera indocumentada.

No obstante, la disminución de la fecundidad en la mayor parte del mundo, la tasa de crecimiento anual ha mostrado una desaceleración en las últimas décadas, pasando de 2% en el periodo de 1965-1970 a 1.16% en 2005-2010. Cuando se reduce la fecundidad y su tendencia se combina con un aumento en la esperanza de vida, entonces se da un proceso de envejecimiento en el que aumenta la proporción de adultos mayores y disminuye la participación relativa de la población infantil, situación que la propia UNFPA reconoce y que ha suscitado inquietud, pues las bajas tasas de fecundidad y el poco volumen de personas que ingresan en el mercado de trabajo debilitan las perspectivas de crecimiento económico sostenido.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas calcula que para 2010 el número de migrantes internacionales llegó a 214 millones, representando 3.1 por ciento del total de la población mundial, cifra que aumentó 58 millones desde 1990; 60% de ellos se dirigió a las regiones más desarrolladas, siendo los Estados Unidos de América (20 por ciento); Federación Rusa (5.7%), Alemania (5%), Arabia Saudita (3.4%) y Canadá (3.4%) los principales destinos (ONU, 2011). Por otra parte, cifras publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) indican que la población rural a disminuido, en 1980 representaba el 60.9%; en 1995, 55.3% y; en 2010, 49.4% (FAO, 2011).

Figura 2.1: *HABITANTES EN PRINCIPALES CONGLOMERADOS URBANOS, 1950-2025*

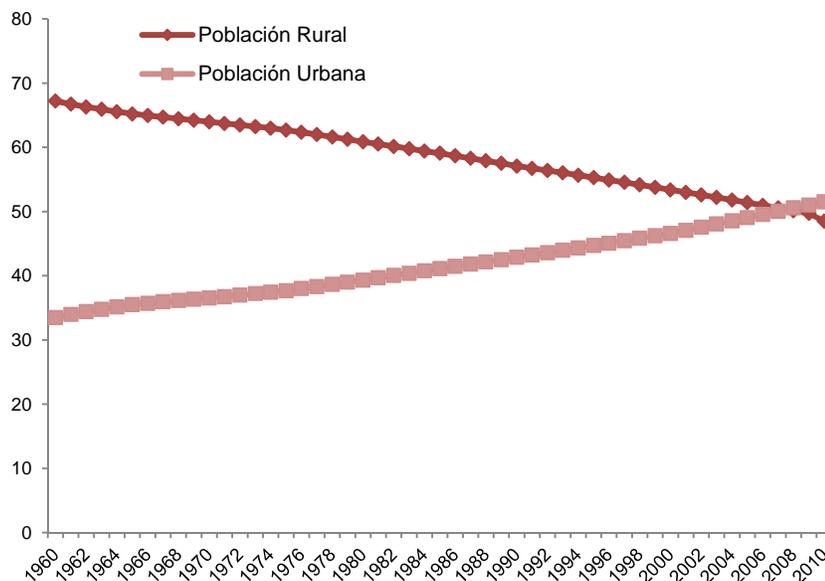


FUENTE: Elaborada con datos de la ONU.

Esta regularidad se reproduce en cada país. De acuerdo a la (ONU, 2012) grandes conglomeraciones urbanas del mundo, tales como, Tokio, Delhi, Shanghai, Bombay, Ciudad de México, New York y São Paulo registrarán poblaciones por encima de los 20 millones de habitantes en 2025.

Vemos, pues, que la migración rural-urbana o, de ciudad a ciudad, fluye hacia países o ciudades en las que relativamente se desarrolla el capital, por consiguiente, la población ocupada en la agricultura disminuye relativamente en proporción a la ocupada en la industria o los servicios en las ciudades (Ver figura 2.2).

Figura 2.2: *DINÁMICA DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN EL MUNDO, 1960-2010*



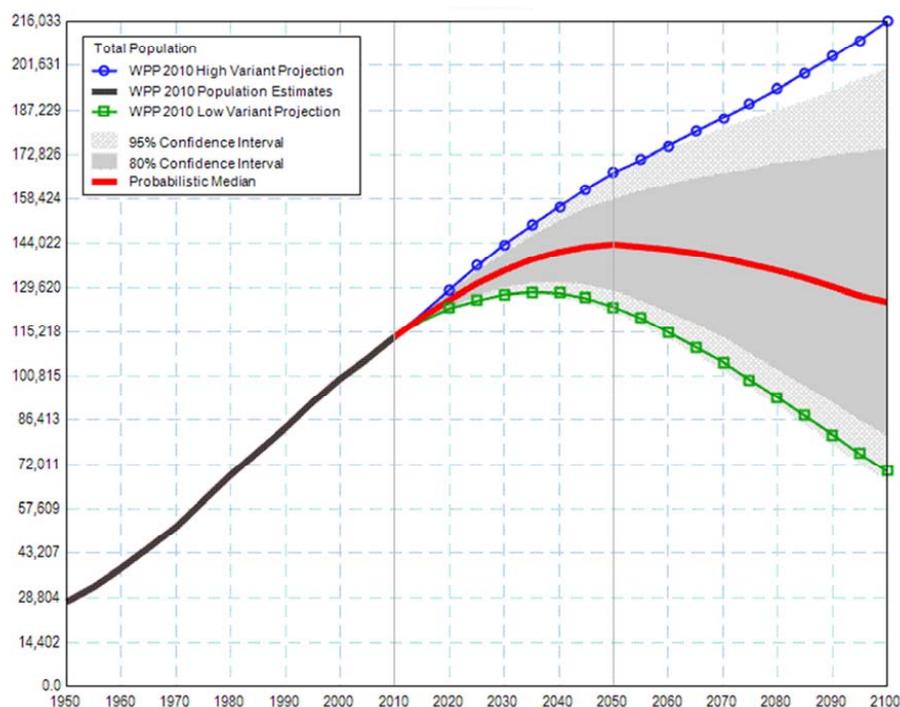
FUENTE: Elaborada con datos del Banco Mundial (<http://www.bancomundial.org/>).

2.1.3. Tendencias de la población en México

Nuestro país no escapa a esta regularidad que subyace en las tendencias de la población arriba señaladas. Sin embargo, nuestra concentración ha sido muy polarizada y desordenada, en lo particular en algunas entidades y ciudades del centro del país, más recientemente, hacia el norte.

En México, según datos censales de 2010 señalan que residen 112.3 millones de personas, monto que lo coloca como el onceavo país más poblado del planeta. Al igual que en las tendencias observadas a nivel mundial, México muestra un ritmo de crecimiento que ha ido disminuyendo en forma paulatina: durante el periodo de 1970 a 1990 la tasa de crecimiento anual fue de 2.63 %, mientras que en las dos últimas décadas (1990-2010) disminuye a 1.61 por ciento. Según se muestra en la gráfica 2.3, las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población de la ONU, empleando un modelo jerárquico bayesiano, calcula las posibles trayectorias de crecimiento para México.

Figura 2.3: *PROYECCIÓN PROBABILÍSTICA DE MÉXICO: POBLACIÓN TOTAL (MILES)*

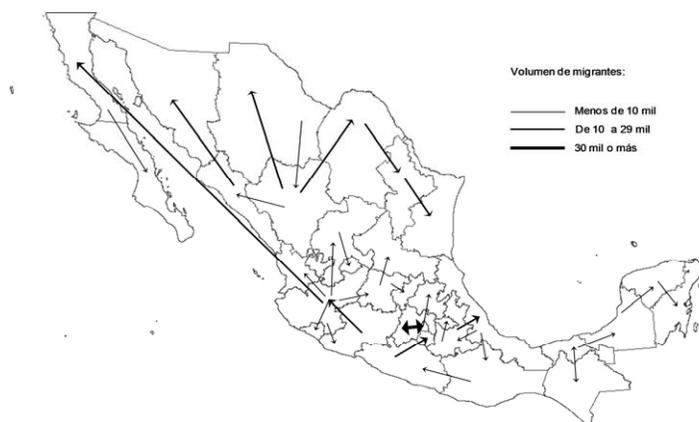


FUENTE: Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Ahora bien, el Censo 2010 muestra que 5 de las 32 entidades federativas concentran el 42% de la población total, estas son: México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla.

El proceso de industrialización impulsado por el Modelo de Sustitución de Importaciones y el Modelo de Desarrollo Estabilizador, iniciado uno en la cuarta década del siglo pasado y en la quinta década, otro, moldeó una migración interna del campo a la ciudad, aspecto que ha cedido importancia a las migraciones entre núcleos urbanos y de las grandes zonas metropolitanas a ciudades de tamaño intermedio, debido sobre todo por la desconcentración de las manufacturas, el surgimiento de polos turísticos de playa y la concentración de la maquila de exportación en las ciudades de la frontera norte, se corresponden con la diversificación que han tenido los puntos geográficos de atracción (CONAPO, 2011a). En ambos casos, el factor económico es el que configura la tendencia a la concentración. De acuerdo a (CONAPO, 2012a), “en la segunda mitad de los años cincuenta, sólo en el Distrito Federal y el estado de México el principal flujo inmigratorio excedía las 30 mil personas; en cambio, en 21 estados era inferior a diez mil, e incluso, en Yucatán, el flujo más grande, originado en Campeche, apenas fue de 814 individuos”.

Figura 2.4: *PRINCIPAL ENTIDAD DE ORIGEN DE LOS INMIGRANTES INTERESTATALES 1955-1960*



FUENTE: INEGI.

Con la finalidad de conocer la importancia de los movimientos migratorios en el país CONAPO (2011a) calculó el Saldo Neto Migratorio (SNM), el cual indica la diferencia entre el número de inmigrantes y el de emigrantes. El comportamiento de los saldos netos migratorios en el periodo de análisis refuerza las relaciones entre la movilidad de la población y los factores económicos y sociales determinantes de la estructura espacial de los movimientos migratorios.

Al analizar las ganancias y pérdidas de población en ambos quinquenios, tenemos que de 1995 a 2000, los cinco SNM positivos más grandes correspondieron al Estado de México (512 mil), Baja California (204 mil), Quintana Roo (101 mil), Chihuahua (100 mil) y Tamaulipas (94 mil). Como puede apreciarse, la mayor cuantía de los flujos de migrantes se dirigen al centro y norte del país, en donde se asientan importantes centros urbanos como las Zonas Metropolitanas del Valle de México, Toluca, Juárez, Chihuahua, Tampico, Reynosa-Río Bravo, Matamoros y Nuevo Laredo.

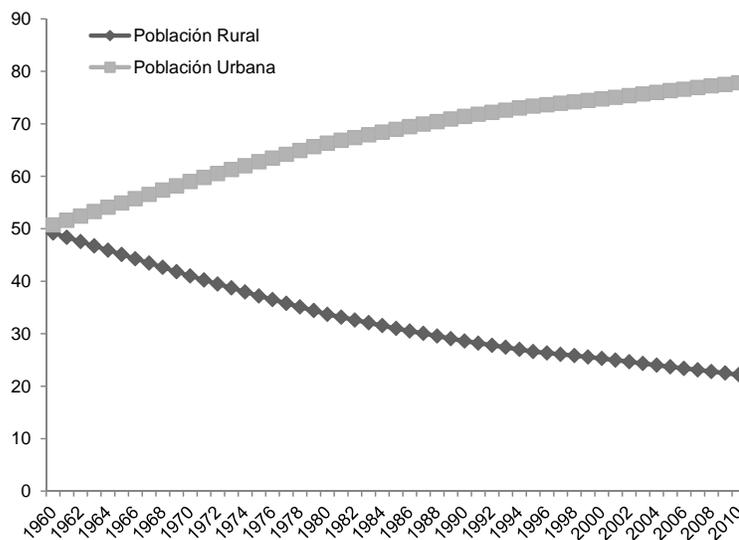
En 2005-2010 destaca la magnitud del SNM del Estado de México (422 mil), Quintana Roo (103 mil), Baja California Sur (61 mil), Nuevo León (60 mil) e Hidalgo (57 mil). De acuerdo con estas cifras, en el norte siguen ocurriendo importantes intercambios de población, al igual que en el centro y en el sur del país, donde los flujos de migrantes que buscan oportunidades laborales se han mantenido o incrementado.

Por lo que respecta a las entidades federativas con SNM negativos, en el quinquenio 1995-2000 los valores más altos correspondieron al Distrito Federal (-672 mil), Veracruz (-235 mil), Guerrero (-101 mil), Oaxaca (-71 mil) y Chiapas (-47 mil). Para 2005-2010, el Distrito Federal vuelve a situarse en el primer sitio (-678 mil), Guerrero se mueve al segundo (-58 mil), Chiapas al tercero (-55 mil),

Tabasco aparece en el cuarto (-33 mil), Sinaloa en el quinto (-32 mil) y Chihuahua en el sexto sitio (-30 mil).

Como el INEGI y CONAPO reconocen, la localización de fuentes de trabajo así como el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de servicios moldean la dirección, magnitud y composición demográfica de los diversos flujos migratorios, configurando el tamaño, crecimiento y estructura de la población en las entidades y ciudades del país. Las consecuencias, conforme lo señala la teoría económica marxista, son los cambios en la estructura productiva y la distribución relativa de la población económicamente activa del sector agropecuario al sector industrial y servicios en las ciudades.

Figura 2.5: *DINÁMICA DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN MÉXICO, 1960-2010*



FUENTE: Elaborada con datos del Banco Mundial.

En resumen, hay una correlación estrecha de la acumulación de la riqueza y la tendencia poblacional, luego, redistribuir la riqueza de forma directamente proporcional a éstas, acentúa la concentración de la riqueza y eleva la propensión marginal a ahorrar espacialmente en algunas entidades y ciudades, afectando el multiplicador de la economía; los beneficios del progreso hacia zonas rezagadas ocurre, si es que ocurre, a cuentagotas.

La consecuencia de los modelos económicos federales seguidos, ha sido un desarrollo del capitalismo en México muy polarizado.

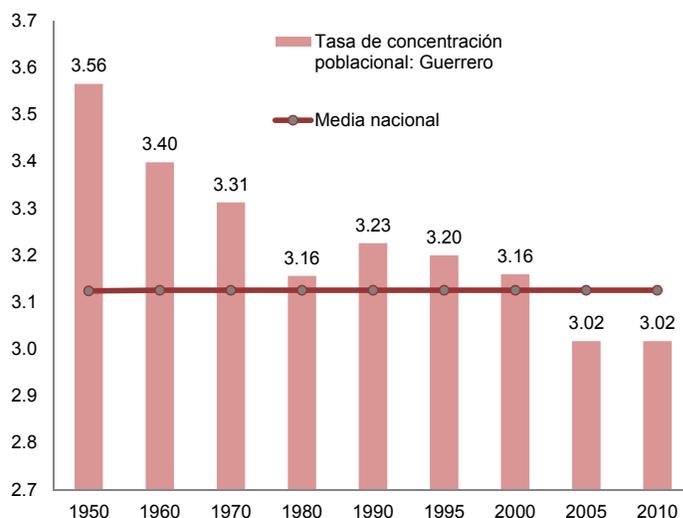
Es obvio, por ejemplo, si a consecuencia de un acuerdo federal que incluya mecanismos compensadores automáticos *permanentes*, relativamente mayores para el desarrollo de infraestructura y bienes públicos en la mayoría de las

entidades que relativamente no han sido beneficiadas por los modelos de desarrollo económico hasta ahora implementados, las tendencias poblacionales habrían de cambiar de sentido. Sin embargo, a diferencia de los modelos hasta ahora implementados, éste sería incluyente.

2.1.4. Situación de la población en Guerrero y sus municipios

El estado de Guerrero registra una tasa de concentración poblacional negativa. Entre 1950 y 2010 la población total del estado pasó de 0.9 millones de habitantes, que representaba 3.6 por ciento de la población total nacional, a 3.4 millones (3.0 por ciento de la población nacional); es decir, de cada 100 habitantes del país la entidad albergaba a casi 4, y ahora, a 3. La población nacional se multiplicó por 4.4 veces en este periodo, en tanto que la guerrerense sólo 3.7 veces.

Figura 2.6: TASA DE CONCENTRACIÓN POBLACIONAL DE GUERRERO, 1950-2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

La población de Guerrero es 58.2 por ciento urbana⁷ (1,971,848 hab) y 41.8 por ciento rural⁸ (1,416,920 hab); a nivel nacional el dato es de 76.8 y 23.2 por ciento respectivamente. La entidad tiene una densidad poblacional de 53 habitantes por kilómetro cuadrado en 2010, las cinco entidades con mayor densidad son el Distrito Federal (5,920.5 habitantes), México (679.0), Morelos (364), Tlaxcala (293) y

⁷El INEGI considera población urbana a la población que habita en localidades de 2,500 habitantes y más y; rural a la población que habita en localidades menores de 2,500 habitantes.

⁸En 1970, 35.63% de la población era urbana y 64.37% rural.

Aguascalientes (211). La tasa de concentración poblacional de Guerrero muestra una tendencia a la baja, según se indica en el gráfico 2.6.

El crecimiento demográfico del periodo que va de 1950-2010 el estado de Guerrero registra una tasa media anual de crecimiento de 2.2 por ciento por debajo del promedio nacional de 2.7 por ciento. En el contexto nacional, las cinco entidades con mayor crecimiento relativo son: Quintana Roo (6.7), Baja California (4.5), México (4.1), Baja California Sur (3.9) y Campeche (3.2). Mientras, que las cinco entidades con mayor crecimiento absoluto son: México (13.8 millones de habitantes), Distrito Federal (5.8), Jalisco (5.6), Veracruz (5.6) y Guanajuato (4.1). Por otra parte, de acuerdo al Censo 2010 las entidades que concentran el 53 por ciento de la población nacional son: México (13.5), Distrito Federal (7.8), Veracruz (6.8), Jalisco (6.5), Puebla (5.1), Guanajuato (4.9), Chiapas (4.3) y Nuevo Leon (4.1).

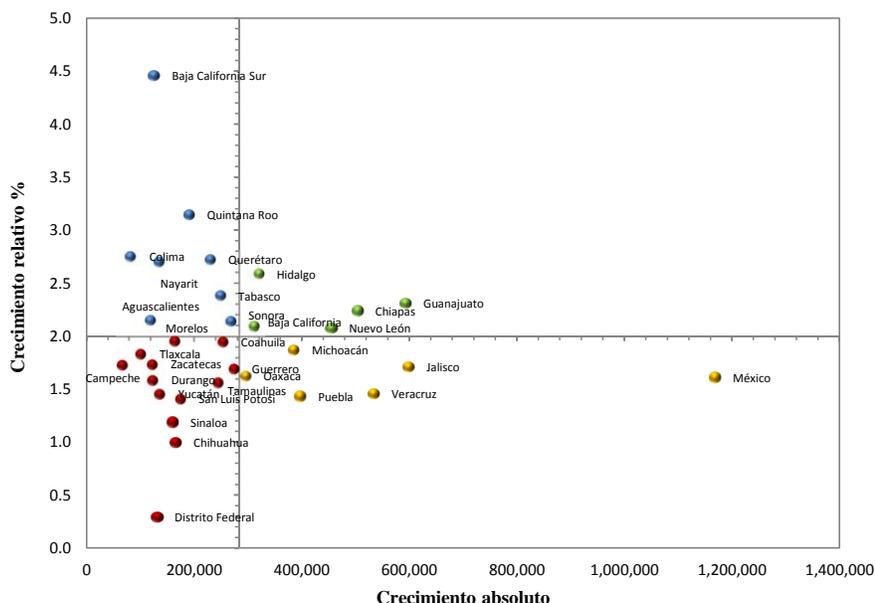
Cuadro 2.1: DINÁMICA MIGRATORIA DE GUERRERO, 1985-2005

Año	Población			Tasa		Diferencia	
	Total	Inmigrantes	Emigrantes	Inmigrantes %	Emigrantes %	%	Absoluta
1985	2,228,077	46,959	120,236	2.1	5.4	(3.3)	(73,277)
1995	2,646,132	52,632	139,616	2.0	5.3	(3.3)	(86,984)
2005	2,721,161	32,535	77,828	1.2	2.9	(1.7)	(45,293)
2010	3,016,151	53,193	108,581	1.8	3.6	(1.8)	(55,388)

Fuente: 1985 y 1995: Perfil sociodemográfico: Guerrero, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y 2005-2010: Perspectiva estadística: Guerrero, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Esta dinámica demográfica de Guerrero se ha debido, sobre todo, a la fuerte emigración al interior del país y el extranjero, proceso sistemático que se refleja en tasas de crecimiento por debajo del promedio nacional. En 2005, la población de Guerrero que emigró a otras entidades⁹, tuvo lugar, principalmente hacia Morelos (15 por ciento), seguido por el estado de México (12%), así como Baja California (10%), Distrito Federal (9%) y Michoacán (8%) (INEGI, 2008a). Mientras que, en 2010 la población inmigrante al estado de Guerrero provino esencialmente del Distrito Federal (19.4 por ciento), seguido por el estado de México (14.7), Morelos (10.9), Michoacán (9.0) y Baja California (6.9). El proceso migratorio registra un comportamiento *sui generis*, pues en el penúltimo quinquenio contabilizado por el INEGI el número de inmigrantes y emigrantes cayó drásticamente. Aún con estas importantes variaciones, la tasa neta migratoria en 2010 es negativa (1.8 por ciento), en términos absolutos el saldo es de 55,388 emigrantes (véase cuadro 2.1).

⁹Las entidades que recibieron en 1995 la mayor proporción de población proveniente de Guerrero son: Sinaloa y Morelos con 19.1 y 12.7% de los emigrantes guerrerenses, respectivamente; seguidas por el estado de México con 10.5%, Michoacán de Ocampo 8.8% y el Distrito Federal con 8.7 por ciento (INEGI, 2003a).

Figura 2.7: *DINÁMICA DEMOGRÁFICA RELATIVA Y ABSOLUTA, 2005-2010*

FUENTE: Elaborada con datos de los Censos y Conteos publicados por INEGI.

Así, pues, es notorio que el crecimiento poblacional en la entidad registra tasas particularmente bajas debido— en lo fundamental— a la emigración que, por falta de oportunidades de empleo, vivienda, educación, servicios médicos, sus habitantes se ven expulsados y; atraídos hacia entidades donde el capital se acumula y concentra.

De acuerdo a (INEGI, 2012e), en el último lustro (2005-2010), las entidades con menor crecimiento poblacional relativo y menor crecimiento en números absolutos de habitantes fueron: Guerrero, Zacatecas, Morelos, Coahuila, Tlaxcala, Campeche, Durango, Yucatán, Sn. Luis Potosí, Sinaloa, Distrito Federal, Tamaulipas. Las entidades con menor crecimiento relativo y mayor crecimiento en número de habitantes fueron: México, Jalisco, Veracruz, Puebla, Michoacán y Oaxaca.

En el cuadro 2.3 y gráfica 2.7 pueden observarse a las entidades con un alto crecimiento poblacional y menor crecimiento en números de habitantes y, a entidades con alto crecimiento poblacional y alto crecimiento en número de habitantes¹⁰.

¹⁰Esta tipología considera como referencia el promedio de la tasa media anual de crecimiento (1.97%) del periodo 2005-2010 y la variación absoluta promedio de habitantes en ese periodo (283,536 hab.).

Cuadro 2.2: DINÁMICA DEMOGRÁFICA RELATIVA Y ABSOLUTA, 2005-2010

Alto crecimiento % y Bajo crecimiento absoluto			Alto crecimiento y Alto crecimiento absoluto		
<i>Entidad</i>	<i>%</i>	<i>Hab. Adicionales</i>	<i>Entidad</i>	<i>%</i>	<i>Hab. Adicionales</i>
Baja California Sur	4.46	124,856	Hidalgo	2.59	319,504
Quintana Roo	3.15	190,269	Baja California	2.09	310,601
Querétaro	2.72	229,798	Nuevo León	2.08	454,166
Tabasco	2.38	248,634	Chiapas	2.24	503,121
Sonora	2.14	267,619	Guanajuato	2.31	592,560
Aguascalientes	2.15	119,580			
Colima	2.75	82,559			
Nayarit	2.70	135,295			
Bajo crecimiento % y Bajo crecimiento absoluto			Bajo crecimiento % y Alto crecimiento absoluto		
<i>Entidad</i>	<i>%</i>	<i>Hab. Adicionales</i>	<i>Entidad</i>	<i>%</i>	<i>Hab. Adicionales</i>
Campeche	1.73	67,711	Jalisco	1.71	598,569
Coahuila	1.95	253,191	México	1.62	1,168,367
Chihuahua	1.00	165,021	Michoacán	1.87	384,964
Distrito Federal	0.30	130,164	Oaxaca	1.63	295,141
Durango	1.59	123,817	Puebla	1.43	396,696
Guerrero	1.70	273,566	Veracruz	1.46	532,980
Morelos	1.96	164,328			
San Luis Potosí	1.41	175,104			
Sinaloa	1.19	159,319			
Tamaulipas	1.57	244,316			
Tlaxcala	1.84	101,729			
Yucatán	1.46	136,629			
Zacatecas	1.74	122,976			

Fuente: Elaboración con datos del II Censo de Población y Vivienda 2005, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

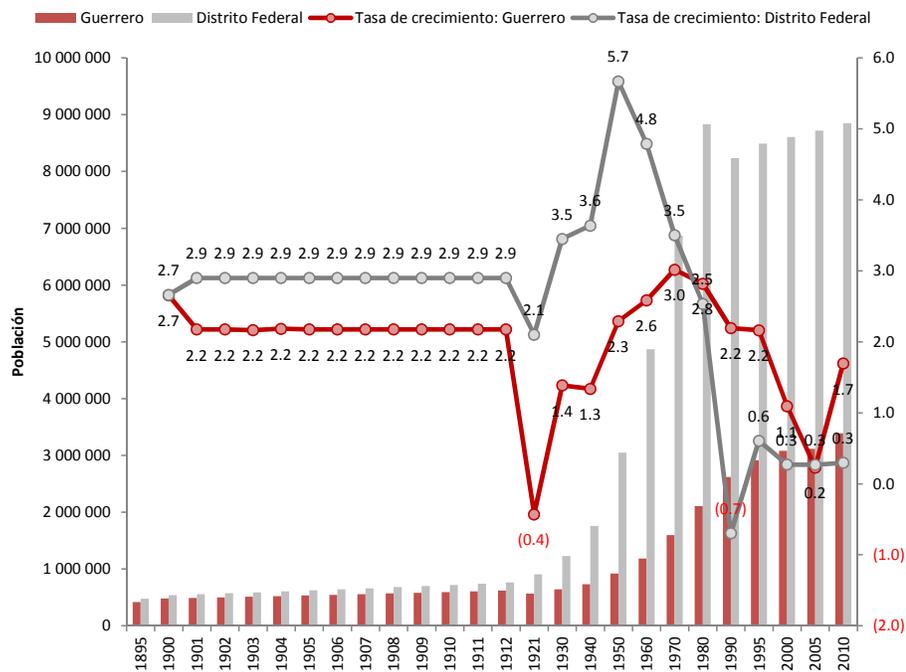
El Distrito Federal es un caso particularmente ilustrativo de como opera la economía y la política sobre el espacio. De haber sido un receptor de personas ahora es un expulsor, tiene una baja tasa de crecimiento poblacional y menor variación absoluta de habitantes. Situación que se debe como lo apunta (Ward, 1991, p. 92):

El impacto de la crisis económica sobre los empleos en la ciudad de México y la lenta expansión de oportunidades económicas en otros estados provocaron que las tasas de inmigración se contuvieran durante los años ochenta, tanto que los datos del censo más reciente indican una pérdida neta en la migración hacia el área metropolitana. Si bien en el pasado numerosos residentes de la ciudad de México se mostraban reticentes a abandonar la ciudad, a pesar de las historias de horror acerca de la calidad de vida . . . , parece que desde finales de los ochenta

existe una mayor voluntad de irse a provincia si la oportunidad se presenta.

También señala que el Distrito Federal comenzó a exportar gente a provincia, como resultado de los esfuerzos de descentralización por parte del sector público, por la necesidad de contener el crecimiento de la ciudad y desviar la migración hacia otros polos de crecimiento alternativos y el deseo de una distribución más adecuada de la población urbana.

Figura 2.8: COMPARATIVO DE POBLACIÓN: GUERRERO-VS-DISTRITO FEDERAL, 1895-2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

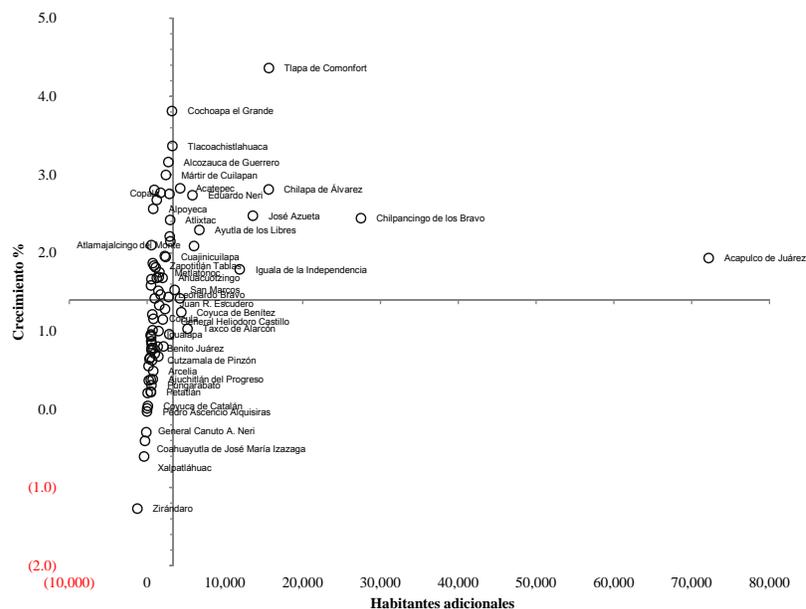
En el gráfico 2.8 se muestra la evolución de la población de Guerrero y el Distrito Federal desde 1895 hasta 2010. El número de sus habitantes era muy cercano. Es a partir de 1940, que se promueve el desarrollo industrial principalmente en el centro del país, que sus poblaciones divergen notablemente, en 1980 alcanza su cúspide máxima.

Por lo que hace al estado de Guerrero, nunca ha sido receptor neto; en cambio, sí un expulsor, así lo confirman las cifras del INEGI. Su población es de 3,388,768 habitantes, su crecimiento poblacional, lo hemos señalado arriba, fue de 2.2% correspondiente al periodo 1950-2010 y, 1.7% en 2005-2010, en ambos casos por debajo del promedio nacional de 2.7 y 2.0 por ciento, respectivamente.

Un análisis más detallado refleja que durante el decenio 1960-1970, el estado alcanza su máximo crecimiento poblacional, su tasa se ubicó en 3.13 por ciento, en número de habitantes significó un incremento de 410,644 personas más. Sin embargo, el mayor incremento en números absolutos se presentó entre los años 1970 y 1980 cuando el incremento fue de 512,153 habitantes. En contraste, la revolución Mexicana tuvo como consecuencia que, entre 1910 y 1921 se presentara la menor velocidad de crecimiento poblacional de la entidad.

Más recientemente, durante el periodo 2005-2010, los municipios con una dinámica poblacional por encima del promedio estatal (1.4 %) y mayor crecimiento medio en número de habitantes (3,377 hab), fueron: Acapulco (72,205 hab; 1.9 %), Chilpancingo (27,498 hab; 2.4 %), Chilapa (15,644 hab; 2.8 %), Tlapa (15,656 hab; 4.4 %), José Azueta (Zihuatanejo) (13,602 hab; 2.5 %), Iguala (11,919; 1.8 %), Ayutla de los Libres (6,716 hab; 2.3 %), Ometepec (6,023 hab; 2.1) , Eduardo Neri (5,830 hab; 2.7 %) y Acatepec (4,267 hab; 2.8 %). Mientras que, el resto de los 81 municipios que conforman al estado tienen un crecimiento por debajo del promedio relativo o en número de habitantes; excepto, los municipios de Taxco de Alarcón y Coyuca de Benítez que muestran tasas por debajo del promedio, pero por encima de la media en crecimiento de número de habitantes, según se indica en la figura 2.10.

Figura 2.9: DINÁMICA DEMOGRÁFICA RELATIVA Y ABSOLUTA DE MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2005-2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Otra comparación importante que permite observar la dinámica poblacional

de Guerrero, muestra que entre 2000 y 2010, el 35 por ciento de sus municipios registraron una disminución en su población, en total 68, 579 habitantes menos.

Por otra parte, existe una fuerte concentración de la población en municipios dotados con mayor y mejor infraestructura, servicios públicos y relativamente más oportunidades de empleos. Según el Censo de Población y Vivienda 2010, nueve de los 81 municipios concentran el 51.1 por ciento de la población. Ordenados por grado de concentración son: Acapulco (23.3%), Chilpancingo (7.1%), Iguala (4.1%), Chilapa (3.6%), Zihuatanejo (3.5%), Taxco (3.1%), Tlapa (2.4%), Coyuca (2.2%) y Ayutla (1.8%). Los mismos nueve municipios en 1990 concentraban el 46%; en 1995 el 49%; en 2000, el 49% y en 2005, el 50%. De ellos, los municipios de Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Chilapa, Zihuatanejo y Taxco, registran poblaciones por encima de los 100 mil habitantes. Asimismo, Acapulco, Pungarabato, Iguala, Chilapa y Taxco, son los municipios más densamente poblados, 458, 280, 246, 160,159 hab/km², respectivamente. Por el contrario, el 76.5% de los municipios se encuentran por debajo del promedio de densidad en el estado (57 hab/km²). Así, lo que ocurre en el contexto nacional, se ve reproducido en el contexto de las entidades, acentuado por políticas de transferencias que privilegian al medio urbano.

A manera de conclusión, podemos afirmar sobre la evidencia mostrada que existe una tendencia negativa de la tasa de concentración poblacional de Guerrero, en lo fundamental debido a la fuerte emigración interestatal, fenómeno que se ve reproducido al nivel de los municipios de cada entidad federativa.

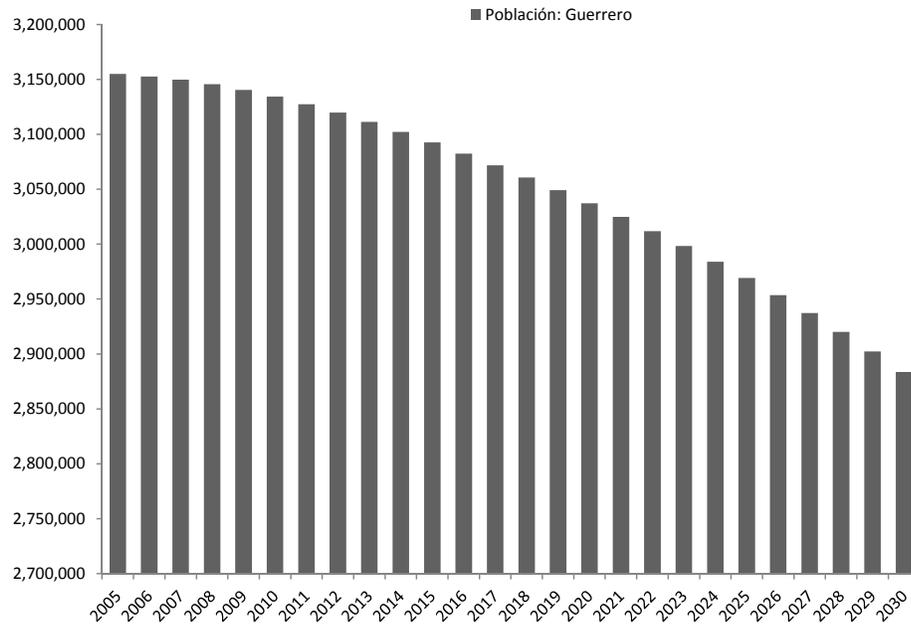
2.1.5. Tendencia de la población de Guerrero

Para ilustrar de manera más completa el fenómeno, el comportamiento demográfico de Guerrero debe ser sopesado no sólo en términos de su población actual, sino por las tendencias que ésta registra. De acuerdo a proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la tendencia negativa de la población de Guerrero continuará, debido sobre todo, a la fuerte emigración interestatal e internacional, que en promedio de manera neta son 47 mil habitantes los que emigran anualmente.

Según esta proyección de crecimiento, las entidades con mayor crecimiento relativo y en número de habitantes serán: México, Baja California, Quintana Roo, Nuevo León y Puebla. Mientras que, las de crecimiento negativo y en número de habitantes: Michoacán, Guerrero, Distrito Federal, Zacatecas, Oaxaca y Sinaloa.

Asimismo, a pesar de que, entidades tales como el Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Guanajuato muestren una disminución en su tasa de concentración poblacional, el 57.4% de la población estará concentrada en las entidades

Figura 2.10: *PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO, 2005-2030*



FUENTE: Elaborada con datos de CONAPO.

de México (15%), Distrito Federal (7.1%), Jalisco (6.4%), Veracruz (6.1%), Puebla (5.4%), Nuevo León (4.5%), Chiapas (4.4%), Guanajuato (4.4%) y Baja California (4.2%). Esto significa que la densidad poblacional de entidades como México, Puebla, Nuevo León, Chiapas y Guanajuato crecerá, por lo mismo, implica el correspondiente incremento en las necesidades de servicios, equipamiento, vivienda, empleo y esparcimiento, haciendo necesaria una política de planeación urbana, sin olvidar en los mismos términos de desarrollo el otro polo del problema e incluso causa de aquella, es decir, su correspondiente política de planeación federal que promueva el desarrollo del capital hacia el resto de las entidades y que contenga el excesivo y desordenado crecimiento urbano en el centro del país¹¹.

Por su parte, la población de Guerrero habría de estar siguiendo un patrón logístico¹² entre la última fase de crecimiento acelerado y comienzo de la fase

¹¹Este excesivo y desordenado crecimiento urbano a traído como consecuencia políticas como el *Hoy no circula* (que restringe la libertad de tránsito), construcción de segundos pisos, etc.

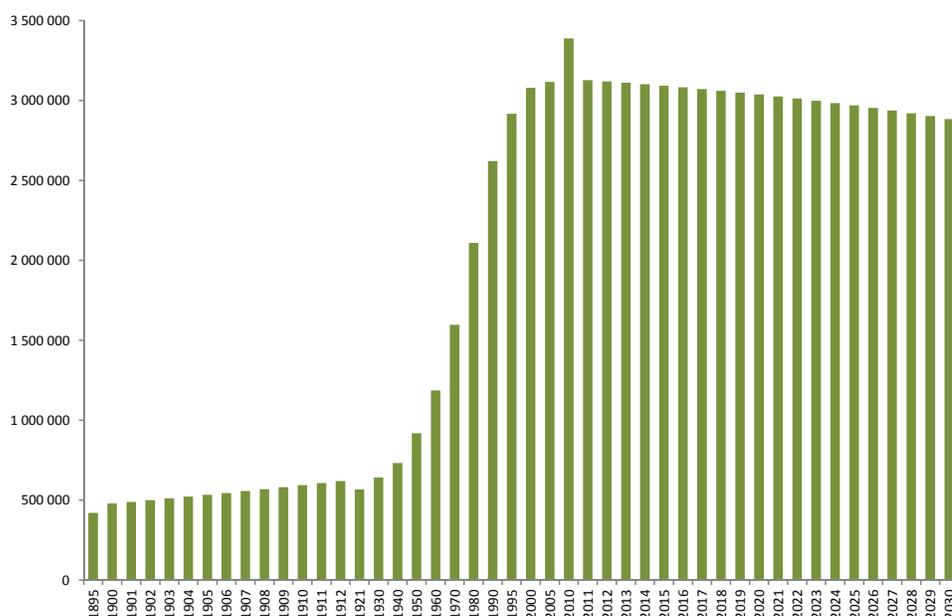
¹²La función logística esta dada por:

$$P_t = k_1 + \frac{k_2}{1 + e^{a+bt}}$$

donde P_t denota la población en el tiempo t , k_1 , k_2 , a y b son parámetros desconocidos, tal

decreciente. Así lo indican las cifras registradas, por una parte, en los Censos de población y vivienda (1895, 1900, 1910, 1921, 1930, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010), los Conteos de 1995, 2005 y, por otra, las proyecciones del Consejo Nacional de Población para los años 2011 hasta 2030 (véase gráfico 2.11).

Figura 2.11: *PATRÓN LOGÍSTICO DE LA POBLACIÓN DE GUERRERO, 1895-2030*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI y CONAPO.

En cuanto a la velocidad del crecimiento poblacional, según el CONAPO, durante el periodo comprendido por dichas estimaciones (2005-2030) es negativo (0.36%), lo que se traduce en una tasa de concentración y densidad poblacional descendente y población para 2030 de 2,883,660 habitantes.

De acuerdo a CONAPO el 65% de los municipios, es decir, 53 de los 81 de ellos registrarían tasas negativas de crecimiento poblacional, entre los cuales, Acapulco, Iguala y Taxco tendrían, en términos de habitantes, las disminuciones mayores. Mientras que en, Chilapa, Sn. Acatlán y Acatepec se observaría el mayor aumento. Aún con esto, los municipios que concentrarían el 50.3% de la población de Guerrero serían los siguiente: Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Zihuatanejo, Tlapa de Comonfort, Iguala, Ometepec, Sn. Luis Acatlán, y Taxco.

Tras la exposición anterior, la paradoja que representa para las finanzas públicas y sus diseños de redistribución se expresa así, por un lado la presión que se ejerce sobre la dotación de servicios públicos e infraestructura por el enorme peso específico en términos poblacionales y su importancia social de las entidades

que k_1 es la cota inferior y $k_1 + k_2$ es la cota superior.

receptoras de emigrantes y, por el otro, la emigración que se ve motivada por falta de una política nacional que promueva el desarrollo integral del capital, dotando de infraestructura, servicios públicos, vivienda, empleo y educación de calidad a los habitantes de entidades con una alta propensión marginal a consumir e importar.

Conclusiones

Por principio, he señalado que en una economía de mercado hay una reducción de la población rural en relación a la urbana. Y, que en segundo lugar, el destino y el volumen de los movimientos migratorios guardan estrecha asociación con el desarrollo económico y social alcanzado en determinadas zonas geográficas, pues la motivación económica constituye una de las principales explicaciones de los cambios de residencia de la población, condición que se ve acentuada por la falta de oportunidades de empleo y a la carencia de infraestructura y servicios públicos que garantice una vida digna para sus habitantes en sus lugares de origen.

En el caso particular de México, esta situación se aprecia en la dirección de flujos de personas al Centro del país y hacia la Frontera Norte. En el primer caso, el factor determinante es la concentración de servicios especializados y la presencia de importantes centros industriales como Toluca, San Juan del Río y Querétaro, por mencionar algunos, en tanto que en el segundo responden, por un lado, a la presencia de maquiladoras y, por el otro, como puente para migrar a los Estados Unidos.

Así, mientras que los modelos de sustitución de importaciones y estabilizador configuraron una acumulación del capital y concentración poblacional muy polarizada, el modelo de mínimo estado, como lo señala (Ávila, 2006, p. 240):

... ha acentuado la inequidad social entre estados y municipios, se ha incurrido en claras situaciones de injusticia distributiva en el acceso a bienes públicos esenciales, como la educación, salud, equipamiento e infraestructura. Así, mientras que estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero redujeron en menos de 10 % su brecha de marginación con el Distrito Federal, la entidad más avanzada del país, Nuevo León y Baja California lo hicieron en 75 % y 60 %, respectivamente. En consecuencia, debido a que no sólo los beneficios del crecimiento económico se concentraron en entidades más avanzadas sino también los beneficios del gasto social del Estado, en la era neoliberal aumentaron las brechas de desarrollo regional.

Los magros resultados en materia de empleo, ingresos y provisión de bienes públicos esenciales, así como el dinamismo de regiones económicas alternas al Valle de México, Guadalajara y Monterrey, intensifi-

caron la movilidad de la población y conformaron una nueva geografía de las migraciones. La ciudad de México, otrora principal destino de la migración, perdió su antigua atractividad para convertirse en un área de rechazo poblacional, y emergieron nuevos destinos de la migración interna, cuya motivación principal es la búsqueda de mejores condiciones de vida. Así, más de la mitad de las 6.8 millones de migraciones ocurridas entre 1995 y 2000 tuvieron como origen y destino las grandes ciudades, de donde se deriva el apremio por fortalecer el crecimiento económico de las ciudades emergente, a fin de que puedan atender la demanda de empleo, vivienda y servicios básico, entre otras demandas sociales.

En general, ambos modelos no están libres de pecado, pues, no podemos atribuirle todos los horrores al modelo neoliberal como si antes de él, no hubiese existido la acumulación y concentración. Es este contexto en que, la población Guerrerense, comparada con la de otras entidades, ésta muestra tasas de crecimiento poblacional por debajo del promedio nacional. Por tanto, por el tamaño de las inversiones que son necesarias, es una necesidad redistribuir riqueza directamente proporcional al peso y crecimiento de la población, esto sólo ha polarizado el crecimiento y desarrollo. Nótese que no se plantea la retención de la población rural en el campo, todo lo contrario. Eso sí, un modelo federal que, dinámicamente, contemple el desarrollo espacial del capitalismo en México de un modo más integral.

§ 2.2

Economía

El modelo de “*estado mínimo*”, configurado a inicio de los ochentas, ha definido la política y el comportamiento de la economía mexicana en las últimas tres décadas. El modelo está basado en la integración de grandes zonas geográficas al libre mercado, libre circulación de mercancía y servicios, del capital y la reducción de su intervención y conducción del estado en la economía (Cordera y Tello, 1981).

En este sentido, según lo visto en la primera parte, guarda mucha semejanza, en lo esencial, con un sistema federal. La diferencia puede notarse en lo siguiente: la falta de libre movilidad de la fuerza de trabajo, un sólo banco central, un solo sistema político e impositivo. Sin embargo, si me es permitido especular, por las tendencias prevaecientes, es posible prever la conformación de grandes repúblicas federales. Asimismo, la consecuencia de una posible integración total están a la vista: lo que es Guerrero para las entidades donde se concentra el ingreso, impuestos y población, México lo sería para los Estados Unidos. La experiencia

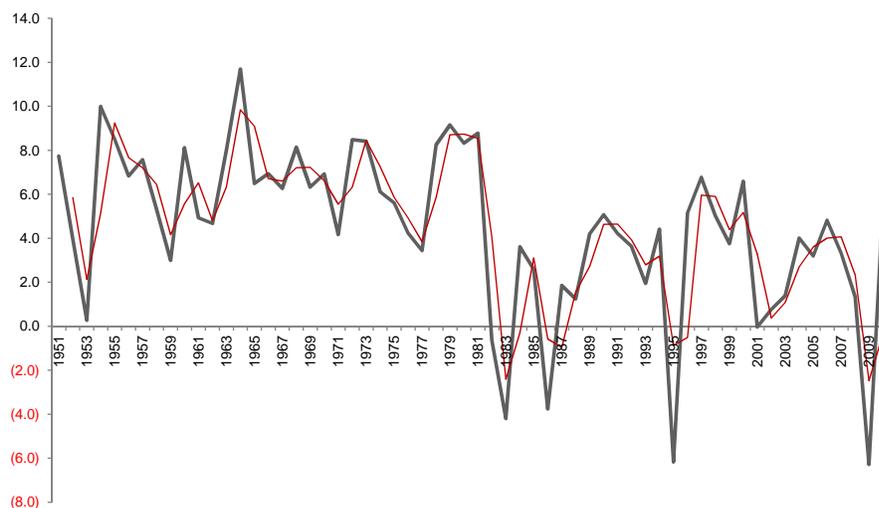
de Grecia resulta muy ilustrativa.

La actual situación por parte de EUA, ha sido la apropiación del mercado interno de nuestro país, sin permitir la libre movilidad de la fuerza de trabajo. El problema es y lo seguirá siendo, la distribución de la riqueza derivadas del comercio y su redistribución personal y espacial y, por tanto, un modelo federal que lo considere.

Dejando a un lado estas ideas y volviendo al caso que me ocupa, decía que la tesis fundamental del modelo neoliberal es el alejamiento del estado, yo diría de algunos estados nacionales, de su necesaria intervención para el crecimiento de la economía, principalmente con aquellas que tienen que ver con las políticas redistributivas del ingreso.

Los resultados no se han hecho esperar. Hace ya treinta años que a la economía mexicana le han caracterizado tasas de crecimiento insuficientes, que hagan frente a la creciente oferta de trabajadores en relación a su demanda, éstos se han refugiado en el empleo informal y el subempleo, a la vez que, tal como lo señala (Marx, 1975), han presionado los salarios a la baja.

Figura 2.12: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB NACIONAL, 1951-2010



FUENTE: Elaborada con datos de CEPAL.

En este contexto, la economía del Estado de Guerrero ha perdido peso en cuanto a la contribución al PIB nacional. Esta dinámica económica de la entidad la ha vuelto expulsora de mano de obra, internacional e interestatalmente.

En esta sección se analiza el crecimiento y la estructura del PIB estatal, así como el peso específico de los municipios tienen en él. Luego, se analizan los sectores más importantes, como los servicios y la industria, comparándolo con los de otras entidades, se analiza la competitividad para atraer inversión y retenerla.

Después se trata la estructura de la Población Económicamente Activa (PEA), en particular la situación del empleo y los salarios, así como el desempleo y el sector informal, haciendo algunas comparaciones. Se trata la desigualdad en el ingreso, y la composición y distribución de éste. Finalmente, se muestra la pobreza y marginación en su conjunto.

2.2.1. Crecimiento y estructura del PIB

Los modelos de acumulación y concentración seguidos en México, sólo acentuaron las desigualdades regionales. Los extremos en la concentración de la riqueza federal, debilitaron el desarrollo de la mayoría de las entidades e imposibilitado, quedó, el crecimiento de la economía. Más específicamente, la idea aquí defendida es que los modelos seguidos en México configuró una extrema concentración de la riqueza en sólo algunas entidades, que debilitó la propensión marginal a consumir y ante la ausencia de mecanismos compensadores¹³ que permitieran la industrialización del resto de las entidades o al menos dotarlas con suficiencia de la infraestructura necesaria para su desarrollo capitalista, el crecimiento del mismo sector industrial quedó imposibilitado. Así, cual sea, que fuere, la reforma fiscal federal seguida, ésta debe tener presente la extrema concentración de la riqueza no solo personal, sino también espacial.

Figura 2.13: TASA DE CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA DE GUERRERO, 1993-2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

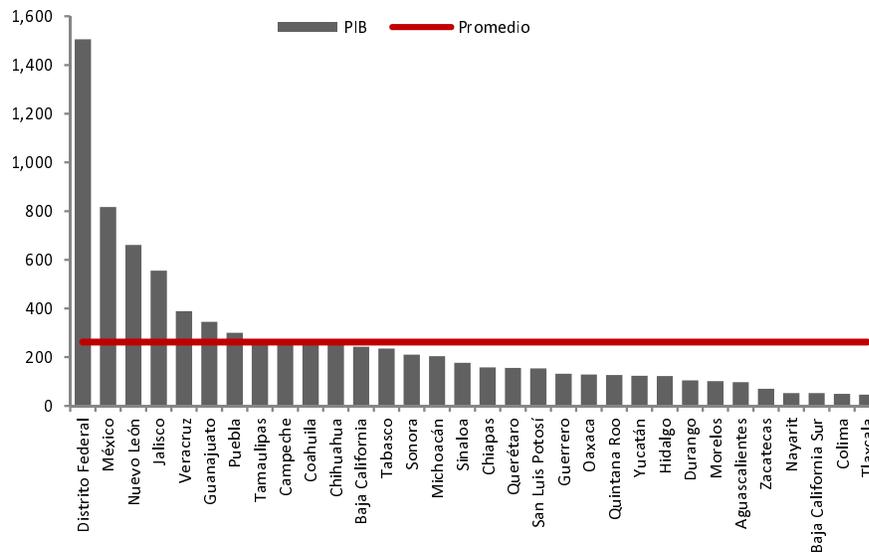
A nivel nacional el Estado de Guerrero tiene una concentración, correspon-

¹³Los mecanismos compensadores, como aquí se entienden, son los relacionados a la redistribución según la contribución proporcional del ingreso de las personas e, inversamente proporcional a la contribución espacial de la riqueza.

diente a 2010, de 1.57 %, en relación al Producto Interno Bruto, lo cual lo ubica en el veinteavo lugar (INEGI, 2012f). Debido a bajas tasas de crecimiento, su relación respecto al Producto Interno Bruto Nacional ha mostrado una tendencia decreciente, en 1993 su concentración era 1.9 % (INEGI, 1996).

En 1970 las entidades que concentraban el 55.7 % de la riqueza nacional eran el Distrito Federal 27.57 %, México 8.62 %, Jalisco 7.13 %, Nuevo León 5.89 % y Veracruz 6.46 %. Cuarenta y dos años después, la situación, esencialmente, no ha sufrido cambio alguno, la *riqueza y población* continúa concentrada en solo seis entidades. Según cifras de INEGI (2012f), continúan siendo las mismas entidades federativas que concentran el 54.5 % del Producto Interno Bruto Nacional, estas son: Distrito Federal (17.9 por ciento), Estado de México 9.7 %, Nuevo León 7.8 %, Jalisco 6.6 %, Veracruz 4.6 %, Guanajuato 4.1 % y Puebla 3.6 %.

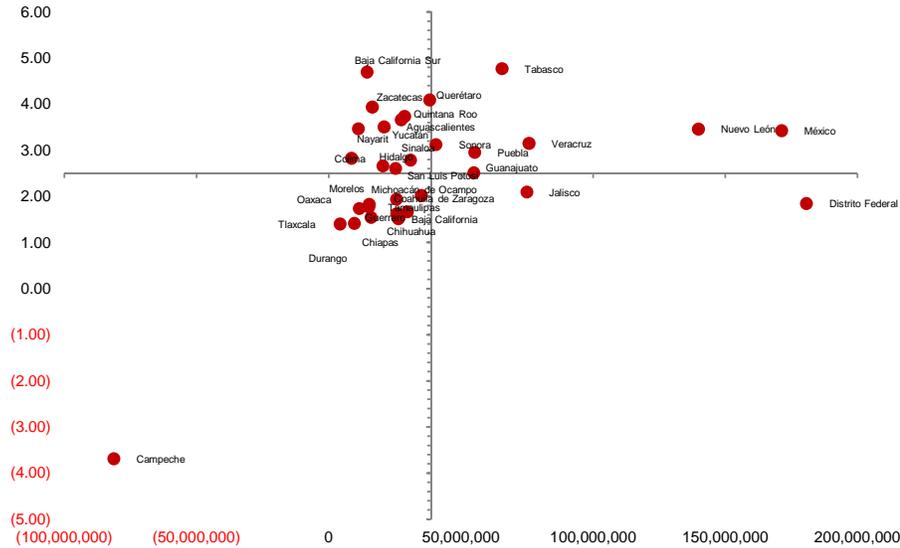
Figura 2.14: PIB POR ENTIDAD FEDERATIVA (Miles de millones, base 2003), 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Si correlacionamos la tasa media anual de crecimiento del periodo 2003-2010 y el respectivo crecimiento absoluto de dicho periodo, se confirma que las economías más dinámicas y con mayor crecimiento absoluto son, según puede apreciarse en la figura 2.15: México, Nuevo León, Veracruz, Puebla, Distrito Federal y Jalisco, éstas dos últimas con tasas por debajo del promedio. En la primera parte, he considerado los principios económicos que pueden reducir esta desigualdad. Aunque, consideraré brevemente estas cuestiones más adelante.

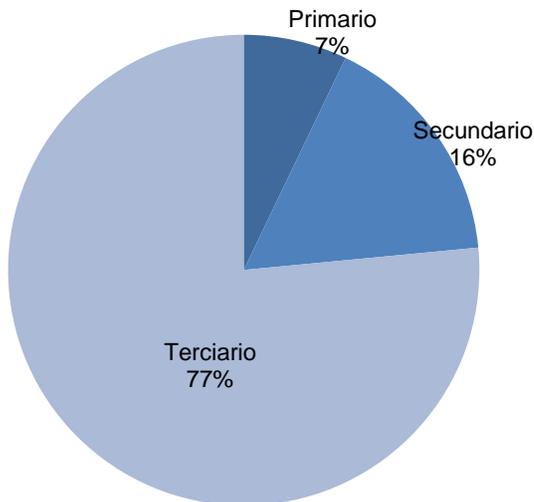
Figura 2.15: *DINÁMICA ECONÓMICA RELATIVA Y ABSOLUTA , 2003-2010*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Ahora bien, en cuanto a la composición sectorial, para el año 2010, el PIB estatal se distribuía de la siguiente manera: sector primario 7 %, secundario 16 % y terciario 77.0 % (INEGI, 2011b). La composición a nivel nacional era: actividades primarias 3.9 %, secundarias 31.6 % y, finalmente las terciarias 64.5 %.

Figura 2.16: *PARTICIPACIÓN AL PIB DE GUERRERO POR SECTORES, 2010*



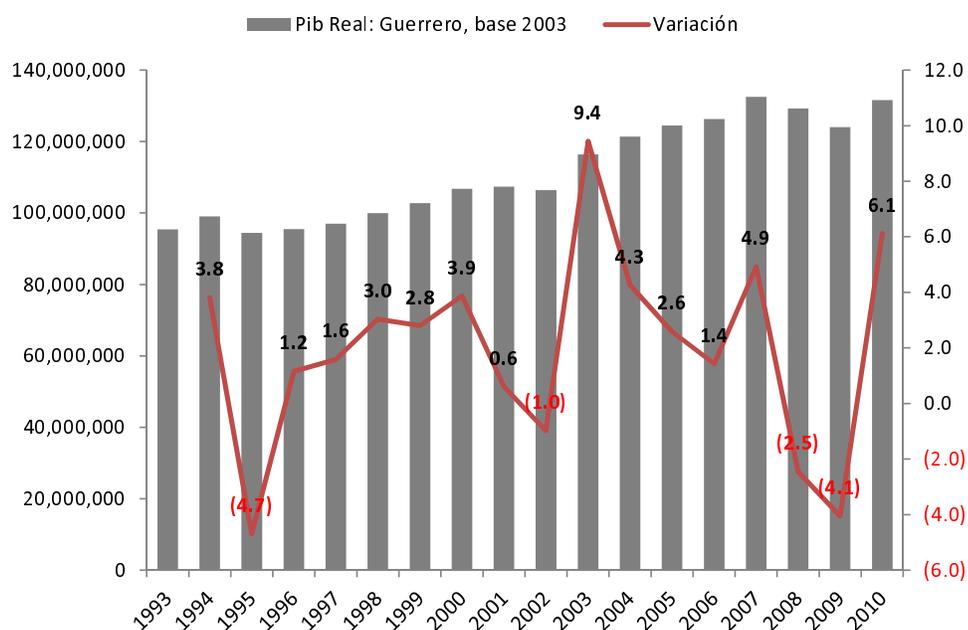
FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

En la estructura del PIB del estado de Guerrero, por actividad económica, destacan por su importancia los servicios inmobiliarios y de alquiler de

bienes muebles e intangibles 17.6%, comercio 15.4%, transportes, correos y almacenamiento 11.7%, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas 7.6%, servicios educativos 6.47%, actividades del gobierno 6.21% y agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza 7.2%. Estas siete divisiones juntas representan, el 72.18% del PIB estatal, más de dos terceras partes de la riqueza (INEGI, 2011b).

La tasa media real de crecimiento anual del PIB de Guerrero entre los años 1993-2010 fue de 1.91%. En el periodo 2003-2010 fue de 1.77%; por sectores, el más dinámico fue el primario, con una tasa de 2.53% en el mismo periodo, le siguió el sector de servicios con un crecimiento de 1.79%, y finalmente el sector secundario con una tasa de 1.71%. Por actividades económicas, las más dinámicas en el periodo 2003-2010 fueron servicios financieros y de seguros con 22.2%; Minería, con 14.8%; información en medio masivos, en 9.1%.

Figura 2.17: PRODUCTO INTERNO BRUTO DE GUERRERO (Miles de pesos), 1993-2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

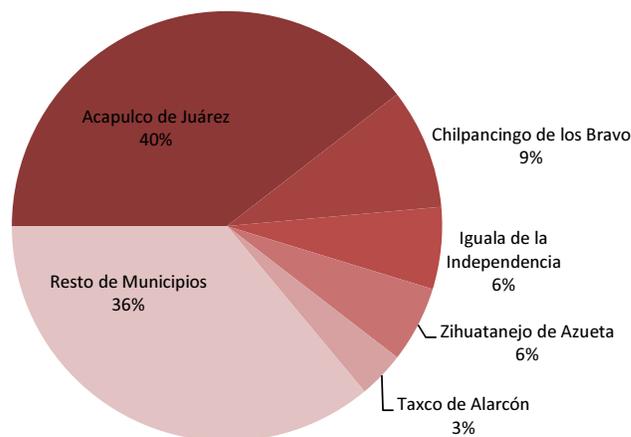
Más recientemente, la crisis financiera mundial que sobrevino en 2008-2009 produjo una disminución relativa del producto de Guerrero en 2.5% y 4.1% respectivamente; en 2010 la recuperación fue insuficiente para alcanzar el nivel del producto de antes de la caída; el impacto en el PIB nacional fue de 6.0%. En términos absolutos, el sector servicios de la entidad, sufrió la más fuerte caída, mientras que la disminución relativa más fuerte, la tuvo el sector primario en 5.1%; la caída del sector secundario, fue de 3.7%. Por actividad económica, las

actividades que sufrieron las más importantes disminuciones en su nivel absoluto y relativo fueron: construcción 22.1 %, comercio 11.9 %, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas 13.9 %. Le continuaron, los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles 2.29 %, agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza 5.1 % e industrias manufactureras 4.3 %.

A nivel nacional, en orden de importancia, las actividades económicas que resultaron afectadas en el mismo año fue el comercio 14.2 %, las manufacturas 9.9 %, la construcción 7.3 %, transportes, correos y almacenamiento 5.9 %, le siguieron, los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas 7.6 %, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles 1.8 % y servicios profesionales 5.0 %.

Por otra parte, las cinco entidades más afectadas en el nivel de su producto fueron: el Distrito Federal 4.9 %, Nuevo León 8.9 %, Jalisco 7.5 %, México 5.2 %, Coahuila 13.3 %. Mientras que, las economías que crecieron en la crisis fue Tabasco en 2.2 %, Baja California Sur 1.2 % y Morelos en 0.2 %.

Figura 2.18: PARTICIPACIÓN AL PIB DE GUERRERO POR MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Para acercarnos más a la realidad de Guerrero, es importante analizar la contribución por municipios al crecimiento y estructura del PIB estatal, de lo cual es ilustrativa la gráfica 2.18.

Sólo la ciudad de Acapulco concentra el 40 %, seguida de Chilpancingo 9 %, Iguala 6 %, Zihuatanejo 6 % y Taxco 3 %, del PIB estatal. Estas cinco ciudades concentran el 64 % del PIB del estado, en ellas tiene lugar la concentración de la industria y el comercio. En contraste, el resto de los 81 municipios de Guerrero concentran el 36 % del PIB, la mayoría de ellos con participaciones menor a 1 % del

PIB, lo que evidencia la enorme brecha existente en el desarrollo económico de las ciudades en la entidad. Así, la acumulación y concentración desigual del capital también tiene lugar en los municipios de las entidades.

2.2.2. Sectores económicos y competitividad

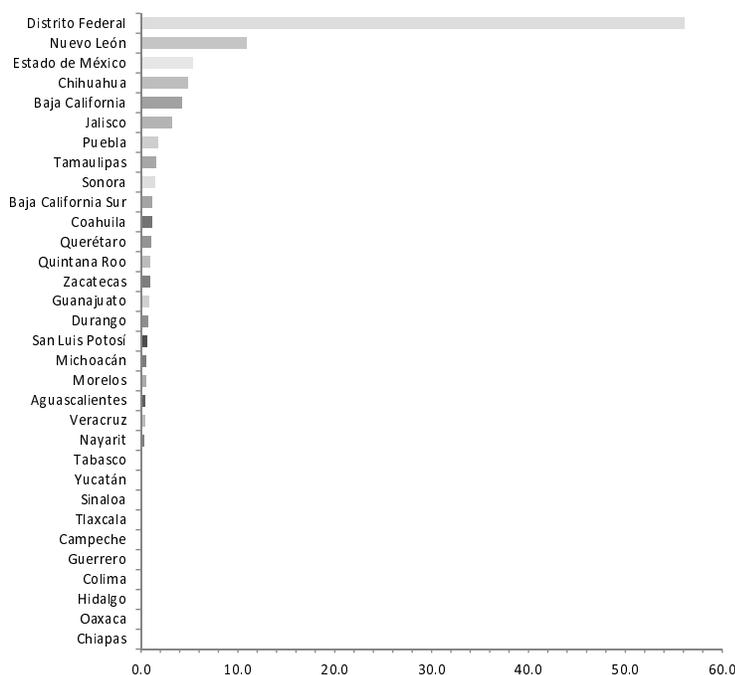
Como he señalado, los sectores más importantes por su peso en el PIB estatal son los servicios 77% y la industria 16%. Para los fines del presente estudio sólo se abordan dos grandes subsectores que son el comercio y la industria de la transformación, considerando el número de unidades económicas y el personal ocupado. Adicionalmente, se tratan otros aspectos relacionados con estas actividades económicas. Para evitar confusiones en la lectura, es conveniente dejar asentado que en este estudio al referirme al concepto de competitividad tomo en cuenta el desarrollado por el Tecnológico de Monterrey. El concepto de competitividad considerado como “el medio ambiente creado en una economía de mercado (ya sea una nación, región o cualquier ámbito geográfico) el cual es suficientemente atractivo para localizar y desarrollar actividades económicas exitosas que permitan generar valor agregado y ser base de riqueza y bienestar” (EGAP, 2010).

En materia de competitividad entre regiones, entidades o ciudades, el capital busca las mejores condiciones para invertir y, por su parte, los países, entidades o ciudades pueden competir para atraer inversiones, otorgando facilidades, por ejemplo fiscales y apoyo oficial en la capacitación de trabajadores, pero principalmente, ofreciendo infraestructura, servicios públicos y un mercado de tierra libre para el establecimiento de las empresas. Desde este punto de vista, históricamente tiene relevancia cómo fue configurado el sistema federal en nuestro país.

Por eso, no resulta sorprendente el hecho de que los principales receptores de inversión extranjera directa sean precisamente el Distrito Federal 56.1%, Nuevo León 10.9%, México 5.38%. De acuerdo a las cifras de la Secretaría de Economía, estas tres entidades concentran el 72% de la IED¹⁴ acumulada durante el periodo 1999-2012 (<http://www.economia.gob.mx/>). Las mismas tres entidades concentraron el 73.5% de la IED correspondiente al periodo 1989-1998. Es cierto, entidades como Chihuahua y Baja California tienen una alta atracción por lo que se refiere a esta variable, juntas cuentan con una participación de 9.1%. Por otra parte, en el periodo comprendido 1999-2012, el estado de Guerrero atrajo, por concepto de IED, 186.7 mdd que representan el 0.06% de la IED total.

¹⁴Inversión Extranjera Directa.

Figura 2.19: *CONCENTRACIÓN DE LA IDE ACUMULADA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1999-2012*



FUENTE: Elaborada con datos de la Secretaría de Economía.

• • • • •

Competitividad económica regional del Estado de Guerrero

La competitividad es un criterio esencial que explica el movimiento de los capitales de una región o país a otro, determinado por las ventajas que éstos encuentran, siempre a favor de los inversionistas, en función de cuatro criterios: obtener el máximo de utilidades, en el menor plazo, con los menores riesgos y por el mayor tiempo posible (Pérez, 2010). Para evaluar el grado de competitividad de regiones o países existen organismos especializados y se han diseñado para ello índices muy precisos. La competencia a muerte de los grandes oligopolios, cuyo escenario es el mundo entero, el criterio regional reviste importancia decisiva en la reducción de costos, acceso a tecnologías más rentables, materias primas y energéticos y ampliación de mercados. Para ello las empresas emigran, y los gobiernos buscan generar condiciones para ser centros de atracción. La investigación del (EGAP, 2010) evalúa la competitividad de las 32 entidades federativas considerando cuatro factores¹⁵ y 172 variables; de acuerdo con dicha investigación, el índice mide

¹⁵El Índice de Competitividad Global de los Estados Mexicanos incorpora cuatro factores: desempeño económico, que incorpora: economía doméstica, comercio internacional, inversión y empleo; eficiencia gubernamental que incluye: finanzas públicas, política fiscal, ambiente insti-

la capacidad de una entidad para generar las condiciones apropiadas para la inversión. En el cuadro se presenta los lugares que las entidades ocupan en el país ordenados según Índice de Competitividad Global.

Cuadro 2.3: LUGAR DE ENTIDADES SEGÚN ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (ICG), 2010

Entidad	Lugar ICG, 2010	Entidad	Lugar ICG, 2010	Entidad	Lugar ICG, 2010	Entidad	Lugar ICG, 2010
Distrito Federal	1	Nayarit	11	San Luis Potosí	21	Oaxaca	31
Nuevo León	2	Quintana Roo	12	Hidalgo	22	Chiapas	32
Querétaro	3	Jalisco	13	Zacatecas	23		
Colima	4	Sinaloa	14	Guanajuato	24		
Coahuila	5	Chihuahua	15	Michoacán	25		
Baja California Sur	6	Campeche	16	Veracruz	26		
Sonora	7	Durango	17	Tlaxcala	27		
Tamaulipas	8	Yucatán	18	Puebla	28		
Baja California	9	México	19	Tabasco	29		
Aguascalientes	10	Morelos	20	Guerrero	30		

Fuente: Elaboración con datos del informe sobre La Competitividad de los Estados Mexicanos: Fortalezas ante la crisis 2010.

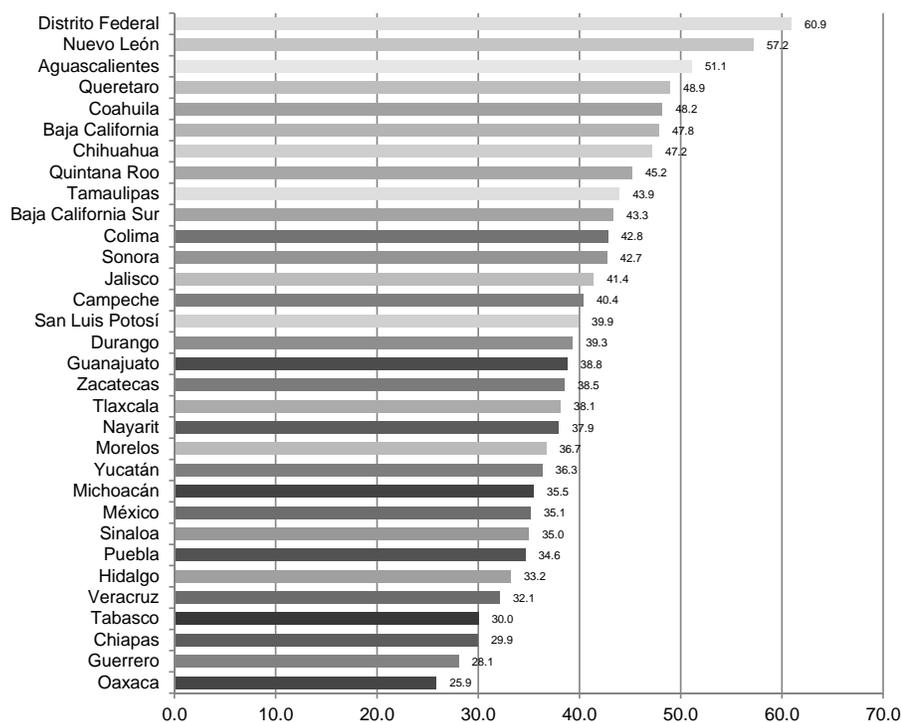
Resalta, el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro que ocupan los primeros lugares y donde destaca en primer lugar Distrito Federal. En el otro extremo, se encuentran las entidades históricamente marginadas de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

La situación no es muy diferente si consideramos el índice de competitividad desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que define a la competitividad como “la capacidad de atraer y retener inversiones” (IMCO, 2008, p. 21) y que considera para su medición a 10 subíndices¹⁶ y 120 variables.

Según las cifras de (IMCO, 2010a), las diferencias entre los resultados generales de competitividad entre entidades es aún muy marcada: el estado con mayor competitividad duplica la calificación del peor estado. Lo anterior se refleja en una brecha de inversiones de 9,584 dólares por persona económicamente activa (PEA) y una diferencia de 178,977146 pesos en ingresos anuales (PIB per cápita). Además, las calificaciones de los tres mejores estados supera al promedio nacional en 34% y los tres estados más rezagados se encuentran 28% por debajo de la media nacional.

tucional, legislación y mercado social; eficiencia de negocios: productividad, mercado de trabajo, mercado financiero, prácticas administrativas y globalización; y finalmente, infraestructura que comprende: infraestructura básica, infraestructura tecnológica, infraestructura científica, salud, ecología y educación.

¹⁶Los subíndices que incorpora son los siguientes: sistema de derecho confiable y objetivo, manejo sustentable del medio ambiente, sociedad incluyente, preparada y sana, economía estable y dinámica, sistema político estable y funcional, mercados de factores eficientes, sectores precursores de clase mundial, gobiernos eficientes y eficaces, aprovechamiento de las relaciones internacionales y sectores económicos en vigorosa competencia.

Figura 2.20: INDICE DE COMPETITIVIDAD GENERAL, 2008

FUENTE: Elaborada con datos de IMCO.

Las cinco entidades con más alto índice, son el Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Coahuila y Aguascaliente, las principales fortalezas, señala el informe, que distinguen a dichas entidades es el número de empresas grandes, empresas certificadas con ISO 9000 y empresas de clase mundial en proporción a su riqueza, así como el elevado número de patentes solicitadas por habitante y de investigadores con respecto a la PEA, destacan por tener las menores tasas de analfabetismo, mayor calidad educativa, un grado de escolaridad más alto, así como un mayor porcentaje de la población con estudios superiores y mayor número de computadoras en relación a sus habitantes. También presentan ventajas en el porcentaje de la población con acceso a agua potable y menos muertes por desnutrición y, finalmente, por contar con finanzas y niveles de inversión por el gobierno altos.

Las cinco entidades con menor índice de competitividad son Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tabasco y Estado de México, sus principales carencias son: la falta de cobertura de agua potable en la población, altos índices de dependencia económica y educación. Este último sector es el más rezagado de los estados, sus fallas se agrupan en varios indicadores como: calidad educativa, escolaridad, analfabetismo, poca penetración informática y bajo porcentaje de personas con estudios superiores; tienen los menores índices de productividad laboral,

poca capacidad de negociación entre sindicatos y empresas, bajos niveles de mecanización en el campo y una inversión en vivienda modesta comparada con el promedio; la falta de investigadores, insuficientes empresas grandes y certificadas y el poco valor agregado de la industria manufacturera nacional. Hay que destacar, que a pesar de que el Estado de México tiene un bajo índice de competitividad, es uno de los tres principales receptores de IDE acumulada (Ver gráfica 2.19), en igual situación, destaca Puebla y Jalisco.

El mismo Instituto Mexicano para la Competitividad, conforme al modelo desarrollado para la entidades federativas, elabora un índice de competitividad urbana (IMCO, 2010b). El índice evalúa la competitividad de 77 zonas metropolitanas del país, que en conjunto concentran a más de 63 % de la población nacional, a partir de 60 indicadores. Dichas ciudades, se clasifican por grupo de competitividad y tamaño de población, los grupos de competitividad son: alta, adecuada, media alta, media baja, baja, muy baja.

Los resultados son reveladores de la desigualdad federal que he venido exponiendo. Para ciudades de más de un millón, el índice más alto lo tiene la ciudad de Monterrey (Nuevo León) y, le sigue con una clasificación adecuada el Valle de México (Distrito Federal-Estado de México-Hidalgo). Para poblaciones de 500 mil a 1 millón, Acapulco (Guerrero) se clasifica en el grupo de muy baja competitividad y; para poblaciones menores a 250 mil habitantes, Chilpancingo (Guerrero) está clasificado en el grupo de muy baja competitividad. Sin embargo, no perdamos de vista que hay niveles de desigualdad, al interior del Estado de Guerrero, Acapulco, Chilpancingo, Zihuatanejo, Taxco e Iguala habrían de ser los más competitivos.

•••••

Industria

La actividad industrial, en lo particular la manufacturera, tiene una relación estrecha con el crecimiento y desarrollo económico. Es decir, entre el ingreso per cápita y el grado de industrialización, y entre el crecimiento del PIB y el crecimiento de la industria manufacturera. Así, la producción industrial es el motor del crecimiento económico debido a: 1) el efecto multiplicativo en los demás sectores; 2) la existencia de rendimientos crecientes estáticos y dinámicos; 3) sus productos tienen una alta elasticidad ingreso de la demanda, como consecuencia de la complejidad, creatividad e innovación que integra su realización; 4) sus altos precios relativos respecto a la minería y la agricultura; 5) su capacidad para ayudar a superar la restricción de balanza; y 6) su papel como fuentes de innovación y difusión tecnológica (Thirlwall, 2003).

Los argumentos a favor de la importancia del sector industrial, en especial del manufacturero fueron desarrollados por Kaldor (1966), en dicho trabajo Kaldor

enuncia una serie de regularidades, la primera es que existe una fuerte relación de causalidad entre crecimiento del producto manufacturero y el crecimiento del PIB. La segunda regularidad establece que hay una relación de causalidad creciente entre el crecimiento del producto manufacturero y la productividad en el sector. Finalmente, la tercera regularidad señala que hay una relación de causalidad positiva entre la tasa a la cual el sector de manufacturas se expande y el crecimiento de la productividad fuera del sector manufacturero. Dichas proposiciones son modeladas conforme a las siguientes funciones:

$$g_i = \kappa + \omega g_M \quad (1)$$

$$P_M = \alpha + \beta g_M; 1 < \beta < 0 \quad (2)$$

$$P_T = \gamma + \delta g_M - \theta g_{NM} \quad (3)$$

donde g_i es el crecimiento del producto, el subíndice i denota el PIB global o cualquier otro sector individual no manufacturero y g_M es crecimiento del producto manufacturero, P_M es el crecimiento de la productividad en las manufacturas, P_T la productividad total y; g_{NM} crecimiento del empleo no manufacturero.

Este catálogo de proposiciones constituye el modelo de crecimiento de Kaldor. A las que se puede agregar una cuarta, consistente en la ley Thirlwall. Dicha ley propone que en una economía abierta, la principal restricción al crecimiento se encuentra en la balanza de comercio. Básicamente asevera, que los principales determinantes de la tasa de crecimiento son las elasticidades ingreso de la demanda de importaciones y exportaciones, su base es el multiplicador dinámico del comercio internacional de Harrod (Véase (Thirlwall, 2003, p. 90)).

Uniendo las cuatro leyes se puede concluir que una rápida tasa de crecimiento de las exportaciones y el producto industrial manufacturero tenderán a establecer un proceso acumulativo o círculo virtuoso del crecimiento a través del enlace entre el crecimiento del producto y la productividad manufacturera. Así, por ejemplo, en una federación aquella entidad o región que sostiene un crecimiento elevado y persistente del producto, tenderá a reducir sus costos comparativos, lo que volverá difícil para otras entidades o regiones establecer un volumen suficiente de producción que les permita ser exportadoras.

A través de los beneficios que un rápido crecimiento manufacturero trae consigo, las entidades o regiones se involucran en un proceso acumulativo de progreso con el consecuente declive relativo de otras regiones o entidades (estancamiento), debido a que las regiones que crecen primero y rápido se encuentran en posibilidad de sostener su ventaja en las actividades exportadoras respecto a aquellas que inician después o bien lo hacen lentamente (Thirlwall, 2003).

En términos prácticos, el interés de estas regularidades radica en la importancia que tiene el sector industrial para el crecimiento y desarrollo económico, pues

es en él, que resulta más probable el aumento de la productividad, condición necesaria para una industrialización de largo alcance. En general, el desarrollo del sector industrial garantiza la ocupación de mano de obra latente, con lo que el desempleo disminuye, a la vez que la nueva población ocupada demanda bienes primarios y secundarios. El aumento de la productividad mejora los salarios y aumenta la demanda bienes del sector servicios y lo fortalece y, por consecuencia, ocupa a una parte del sector primario e industrial desplazado. La situación, es que en términos relativos, la industrialización trae como consecuencia el desarrollo económico, que se refleja relativamente en mejores niveles de vida y menores niveles de desempleo (Cruz, 2010). Así, en términos de la teoría y de la política federal, es necesario industrializar al resto de las entidades federativas (que son la mayoría), eso supone una red de comunicaciones y transportes de calidad, infraestructura urbana, educación, vivienda, salud, servicios públicos, seguridad, etc y, para ello, podemos comenzar por redirigir más que proporcionalmente las finanzas hacia ellas, compensando así 102 años de desatención relativa.

A propósito de un modelo de desarrollo industrial de bienes de capital basado en las prioridades de alimentos, educación, salud y vivienda, y de una estrategia inteligente de proteccionismo, es contundente el argumento de (Cordera y Tello, 1981).

Ahora bien, de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (INEGI, 2010g), las industrias manufactureras están conformadas por unidades económicas dedicadas principalmente a la transformación mecánica, física o química de materiales o sustancias, con el fin de obtener productos nuevos. También se consideran como parte de las manufacturas las actividades de maquila; el ensamble de partes y componentes o productos fabricados; la reconstrucción de maquinaria y equipo industrial, comercial, de oficina y otros; y el acabado de productos manufacturados mediante el teñido, tratamiento calorífico, enchapado y procesos similares. Igualmente se incluye aquí la mezcla de materiales, como los aceites lubricantes, las resinas plásticas, las pinturas y los licores, entre otras.

Este sector se caracteriza por ser diversificado; en éste coexisten actividades altamente concentradas, como la industria siderúrgica, la automotriz, la de cemento, la elaboración de cerveza, la refinación de petróleo, por citar algunas; junto con industrias atomizadas, como son la fabricación de productos de herrería, elaboración de pan, de tortillas de maíz, purificación de agua, entre otras.

En general en México la industria manufacturera¹⁷ aporta el 18.2% del PIB del

¹⁷Por subsectores, la industria manufacturera incluye los siguientes: industrias alimentaria, de las bebidas y del tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero, industria de la madera, industrias del papel, impresión e industrias conexas, derivados del petróleo y del carbón; industrias química, del plástico y del hule, fabricación de productos a base de minerales no metálicos, industrias metálicas, maquinaria y equipo y otras industrias manufactureras.

país (INEGI, 2012g), concentra el 11.7 % del total de unidades económicas, ocupa el 23.2 % del personal ocupado y aporta el 44.3 % de la producción bruta total (INEGI, 2009b). Las empresas micro (de hasta 10 personas) representan el 92.5 % de las unidades económicas del total del sector, 23.2 % del personal ocupado total y generaron 2.4 % de la producción bruta total; es decir, muchos establecimientos generan poca producción. Por otra parte, las empresas grandes (de más de 251 personas) representaron sólo 0.7 % del total de unidades económicas, ocuparon a una de cada dos personas (49.7 %), y produjeron 4 de cada 100 pesos (77.1 %); pocas empresas grandes generan grandes volúmenes de producción. En el estado de Guerrero la situación es muy parecida, ya que el 99.1 % (23,071) de las unidades económicas se clasifican como microempresas que ocupan el 89 % de la fuerza laboral y aportan 39.5 % del valor bruto de la producción, mientras que el 0.9 % de unidades económicas clasificadas como pequeñas, medianas y grandes empresas emplean el 11 % de la fuerza laboral y aportan el 60.5 % del valor bruto de la producción, sólo 4 empresas están clasificadas como grandes (INEGI, 2009b).

Por otro lado, es notoria la concentración de la industria. Las principales entidades federativas en las que ésta se concentra son: México, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Chihuahua, con 11.4, 8.7, 8.1, 7.7 y 7.4 %; respectivamente, en relación con el total nacional, las cuales sumaron 43.3 % de los puestos de trabajo generados por el sector manufacturero. Así, el 60.3 % de los establecimientos manufactureros clasificados como grandes se ubican en siete entidades federativas: Chihuahua (8.9 %), México (12.9 %), Baja California (8.6 %), Nuevo León (8.9 %), Tamaulipas (6.7 %) Jalisco (6.3 %) y el Distrito Federal (8.0 por ciento). Mientras que, el mayor personal ocupado total en los establecimientos medianos se reportaron en el estado de México (14.0 %) y en el Distrito Federal (13.3 por ciento). El 55.8 % del personal ocupado total en los establecimientos pequeños se concentró en el Distrito Federal, Jalisco y el estado de México. Le siguen en importancia Guanajuato y Nuevo León. Finalmente, cuatro entidades ocuparon la tercera parte (34.6 %) del personal ocupado total en los micro establecimientos: México, Jalisco, Puebla y el Distrito Federal (INEGI, 2009b).

De manera más general, en cuatro entidades federativas se concentra el 64.4 % de las mil empresas más grandes, siendo el Distrito Federal la entidad con mayor número de empresas grandes (352), seguido de Nuevo León (129), México (100) y Jalisco (63 empresas) (INEGI, 2009a).

Por inducción, la desigualdad federal no sólo requiere una mayor atención por parte del gobierno en la dotación de recursos para el desarrollo, sino que, más en el fondo todavía, una profunda transformación en la economía federal para que la mayoría de las entidades, entre las que destaca Guerrero, salga de su atraso, y esto a su vez demanda la industrialización de otras entidades federativas mediante la instalación de empresas grandes que generen empleo y efectos riqueza.

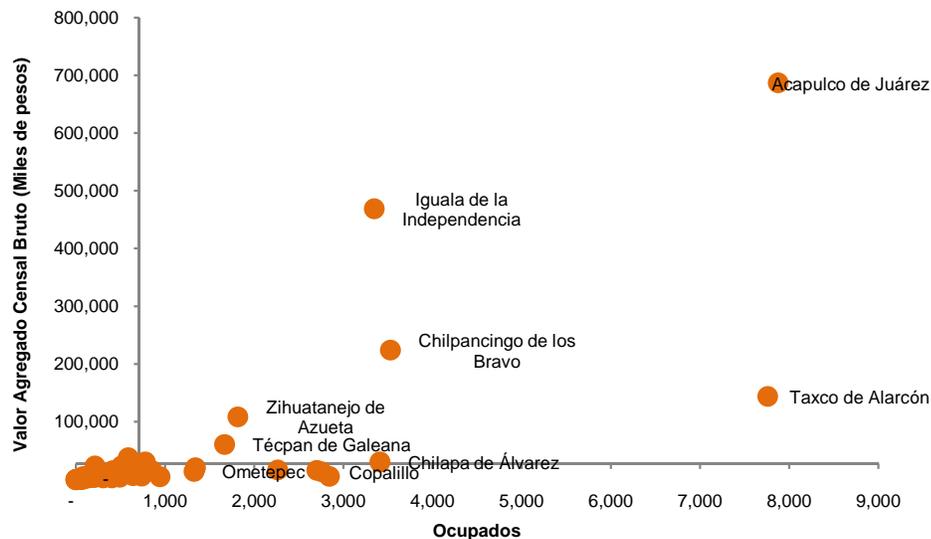
Mientras ello no ocurra, continuará la emigración hacia las entidades en las que históricamente se ha acumulado y concentrado el capital y; la marginación y pobreza relativa continuarán aumentando, muy a pesar de la implementación de programas sociales, que sólo atacan los efectos sin considerar las causas.

Ahora veamos la estructura de la industria para el caso de Guerrero. En el año 2008, de acuerdo con cifras de INEGI, proporcionadas por el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), la actividad industrial está desigualmente distribuida: Acapulco de Juárez, Taxco, Chilpancingo, Chilapa, Iguala, Zitlala, concentran el 50% de la población ocupada en el sector manufacturero; la diferencia se encuentra en el resto de los municipios.

De acuerdo con la misma fuente, existe una gran desigualdad en la estructura de la industria, pues hasta 2008 sólo estos municipios concentran la mayoría de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Si, por ejemplo, relacionamos el número de unidades económicas con la población ocupada, los municipios con más unidades y personal ocupado a la vez, son: Taxco, Acapulco, Chilapa, Chilpancingo, Iguala, Leonardo Bravo, Zitlala, Copalillo, Eduardo Neri y Zihuatanejo.

Más aún, la desigual industrialización en el estado puede observarse, más claramente, si se establece la relación del Valor Agregado Censal Bruto Manufacturero y la población ocupada, en dicha relación destaca por su preponderancia: Acapulco, Iguala, Chilpancingo, Taxco y Zihuatanejo.

Figura 2.21: RELACIÓN VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO-POBLACIÓN OCUPADA, 2008



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Más concretamente, el estado de Guerrero registra, según el año censal 2008 efectuado por INEGI, un total de 23,272 unidades económicas en el sector manufacturero, que emplean a un total de 57,471 personas, cifra que incluye al personal dependiente de la razón social y al no dependiente de la razón social.

Cuadro 2.4: MANUFACTURA: UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAL OCUPADO, GUERRERO, 2008

Tamaño	UE ¹	PO ²	VACB ³
Micro	23,071	51,180	2,876
Pequeñas	180	3,078	1,584
Medianas	17	1,774	2,538
Grandes	4	1,439	286
Total	23,272	57,471	7,284

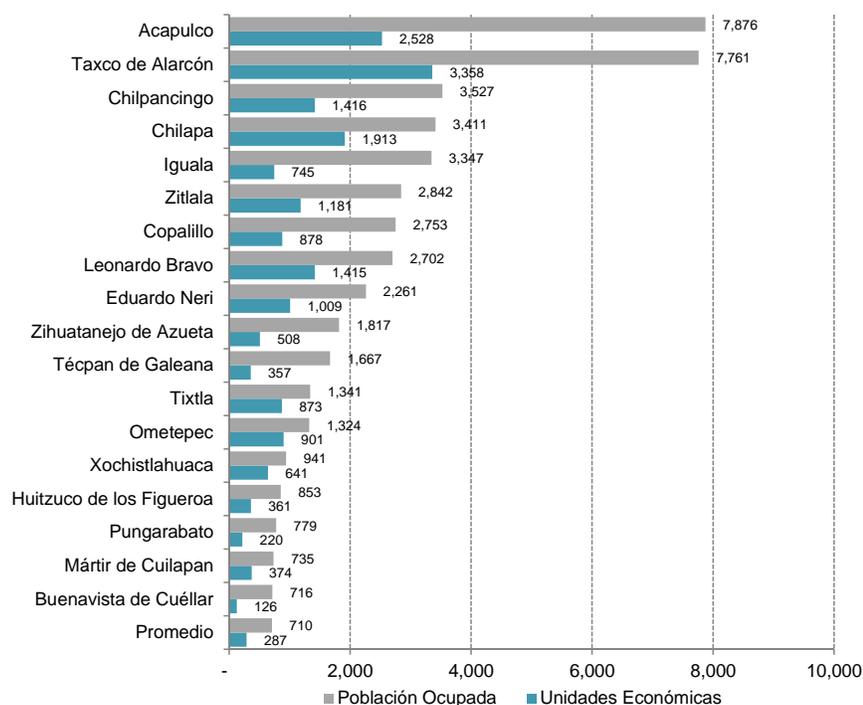
Fuente: Elaborado con datos de Censo económico 2009.

¹ Unidades económicas.

² Población ocupada.

³ Valor Agregado Censal Bruto (Millones de pesos).

Figura 2.22: UNIDADES ECONÓMICAS Y EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR MUNICIPIO, 2008

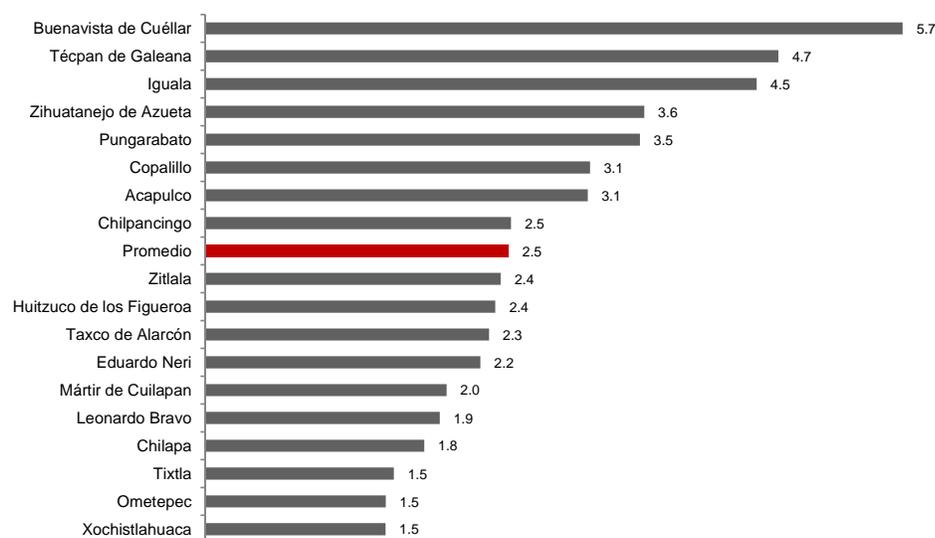


FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Las principales ciudades en que se concentran las unidades económicas y población ocupada manufacturera, son: Acapulco que registra 2,528 unidades (10.8% del total), con 7,876 empleados (13.7% del total); Taxco registra 3,358 unidades (14.4% del total) y emplea 7,761 personas (13.5% del total); Chilpancingo cuenta con 1,416 unidades (6 por ciento del total), mientras que emplea 3,527 personas (6.1% del total); Chilapa registra 1,913 unidades y emplea a 3,411; Iguala registra 745 y emplea a 3,347 personas. Como lo ilustra la figura 2.22, la diferencia entre la ciudad más avanzada y el promedio en el estado, es muy amplia en cuanto a número de empleados, en una proporción de once a uno. Destaca, por su productividad, el caso de Zihuatanejo que registra apenas 508 unidades y emplea 1,817 personas, pero que genera el cuarto más alto valor agregado censal bruto (véase figura 2.22).

En la gráfica 2.23 se puede ir un poco más de la descripción de la ubicación de la industria en los municipios y advertir su impacto en materia de empleo.

Figura 2.23: EMPLEADOS PROMEDIO POR UNIDAD ECONÓMICA DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 2008



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Usando como indicador el número de empleados por unidad económica, se observa que sólo ocho municipios se encuentran por encima del promedio, podemos ver que Buena Vista de Cuellar se emplean a casi 6 empleados por unidad económica; en Tecpan e Iguala a casi 5; en Zihuatanejo y Pungarabato a casi 4, en Acapulco y Copalillo a 3.1. Por otra parte, la situación prevalenciente en el resto de los municipios es por debajo del promedio de personas ocupadas por unidad. Estos datos muestran que el tamaño de las empresas en Guerrero es muy pequeño y que la desigualdad persiste entre sus propios municipios, lo que pone

de manifiesto el inmenso rezago en desarrollo económico de los mismos.

Ahora bien, como se sabe el problema no se reduce al número de empleados por unidad económica, sino a sus implicaciones; la esencial, es que las empresas grandes están en condiciones de otorgar a sus empleados mejores salarios y prestaciones, que una empresa pequeña no puede brindar, sino al contrario el nivel de vida que éstas ofrecen es de los más deteriorados y, es que como se sabe, dado lo reducido del capital no pueden acudir al desarrollo tecnológico, menos innovar y; que para mantenerse en el mercado y ser competitivas sobreexplotan al empleado (Marx, 1975).

Una cosa más, otro indicador que revela la concentración de la industria, la constituye los parques industriales. Un parque industrial se define como, “la superficie geográficamente delimitada y diseñada especialmente para el asentamiento de la planta industrial en condiciones adecuadas de ubicación, infraestructura, equipamiento y de servicios, con una administración permanente para su operación” (<http://www.ampip.org.mx/pdf/NMX-R-046-SCFI-2011.pdf>). Así, un parque industrial se caracteriza por cuatro aspectos fundamentales: 1) Se ubica cerca de alguna vía importante de comunicación como puertos aéreos o marítimos, carreteras o vías férreas; 2) Dispone de la infraestructura necesaria para la instalación de plantas industriales, como son los servicios básicos de agua y descarga, energía eléctrica, telefonía y urbanización interna; 3) Tiene todos los permisos necesarios para la operación de las plantas industriales a instalarse dentro del mismo; y 4) Cuenta con una administración central que coordina la seguridad interna, el buen funcionamiento de la infraestructura, la promoción de los inmuebles y la gestión general de trámites y permisos ante las autoridades (<http://www.economia.gob.mx>).

Figura 2.24: UBICACIÓN DE LOS PARQUES INDUSTRIALES EN MÉXICO, 2012



FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

De acuerdo a (INEGI, 1999a), en 1998 la cifra de parques industriales era de 381, concentrados principalmente en las entidades de Baja California (60 parques); México, 42; Nuevo León, 34; Sonora, 33; Chihuahua, 26; Coahuila, 27 y, Tamaulipas 17.

El Estado de Guerrero, según cifras de la Asociación Mexicana de Parques Industriales (AMPI), cuenta con 3 parques industriales, con dicho número el estado ocupa los últimos lugares en cuanto a desarrollos industriales se refiere (<http://www.ampip.org.mx/>), lo que hace patente su falta de infraestructura y la desproporcional concentración de dichos desarrollos en sólo algunas entidades federativas. En resumen, hay una altísima concentración de la industria manufacturera en sólo unas entidades, mientras que en la mayoría este sector tiene una existencia muy marginal y dependiente.

Como es evidente, esta enorme disparidad en el desarrollo económico de las entidades, por un lado; y en los municipios en la entidad, por otro, constituye un verdadero reto para el Gobierno del Estado de Guerrero, y muy en concreto para la Secretaría de Desarrollo Económico. Es necesario, y urgente, impulsar el desarrollo industrial de los municipios marginados del estado, con la promoción de corredores industriales y con el apoyo a los municipios para elevar realmente su competitividad regional y volverlos más capaces de atraer inversión, tarea muy compleja en un entorno federal institucional que históricamente a acumulado y concentrado el capital de forma muy polarizada en sólo unas entidades o municipios, implica, pues, una política integral de desarrollo, que pasa por elevar los niveles de educación, salud, urbanización, dotación de servicios públicos básicos; sólo así puede alcanzarse un nivel de desarrollo regional capaz de atraer inversión.

•••••

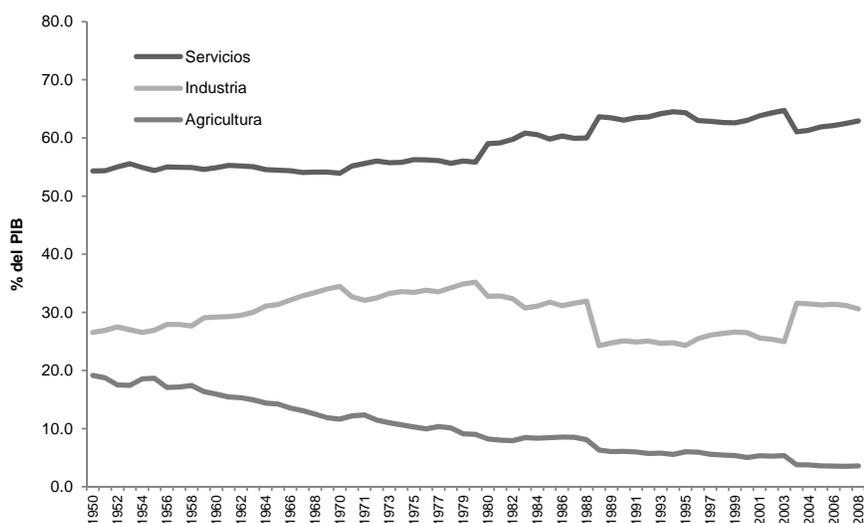
Servicios

En 1950, en los países de América Latina el sector servicios representaba el 41.1 % del PIB; en 1970 53.6 %; en 1990 55.5 % y, en 2010 el 57.7 %. En México, de 1950 a 2008 se distinguen dos periodos, el correspondiente de 1950-1980, de una reducción relativa en su participación al PIB y; el que va de 1981 a 2008, en el que aumentó su participación relativa. En promedio, durante el periodo 1950-2008, el sector servicios mantuvo una participación de 58.6 % (CEPAL, 2009) (ver gráfica 2.25). Las últimas cifras disponibles indican que el sector servicios representa el 64.5 % del PIB nacional (INEGI, 2010e).

En general, las entidades que concentran el sesenta por ciento del PIB del sector servicios son: el Distrito Federal 25.6 %, México 9.1 %, Nuevo León 7.8 %, Jalisco 6.5 %, Veracruz 4.1 %, Guanajuato 3.6 % y Puebla 3.2 %, por supuesto, también concentran la mayor parte de la población ocupada. Por lo que hace al estado de

Guerrero, el sector servicios constituye la actividad más importante y representó en 2010 el 77 % del PIB, mientras que, el comercio, el subsector más importante, el 15.4 % (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>), que emplea a 168,670 personas, 40.4 % de personas ocupadas en 63,727 unidades económicas de las 127,978 que hay en la entidad (<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>). Los municipios que más unidades registran es Acapulco, con 16,880, le sigue Chilpancingo, con 5,758; Taxco, con 4,808; Iguala, con 4,554; y Zihuatanejo con 3,090. Juntos representan el 55 % del total de unidades económicas dedicadas al comercio. En contraste, los tres municipios que registran el menor número de unidades son: Zapotitlán, con 48; Cochoapa, 45 y Atlamajalcingo, con 24. Así, en el municipio de Atlamajalcingo hay apenas una empresa comercial por cada 703 ubicadas en Acapulco, la diferencia es abismal.

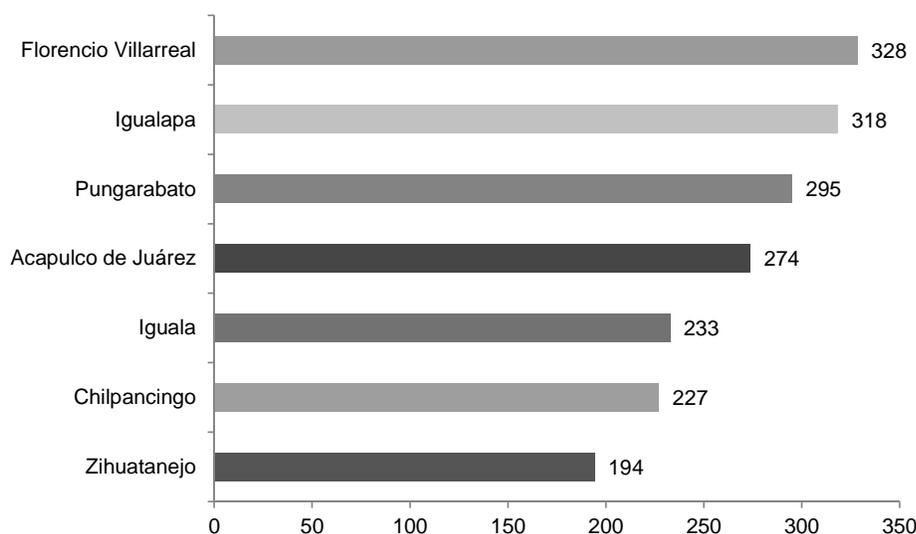
Figura 2.25: PORCENTAJE DE LOS SECTORES EN EL PIB DE MÉXICO, 1950-2008



FUENTE: Elaborada con datos de la CEPAL.

Otro indicador importante que revela las características de la entidad y de los municipios de la misma, lo constituye el número de personas empleadas por unidad económica, pues, nos indica aproximadamente el tamaño de las unidades dedicadas al comercio. En Guerrero existen 2.6 trabajadores por cada unidad de comercio; mientras que, por ejemplo en Nuevo León hay 5 empleados por unidad, lo que hace una diferencia de 2.4 personas por unidad comercial. Lo que refleja que en Guerrero las unidades comerciales son muy pequeñas, con un número reducido de empleados y de carácter familiar; por el contrario, en Nuevo León unidades más grandes y de un carácter más de mercado. La situación tiene su réplica de manera estatal. Así, por ejemplo, mientras Acapulco, Pungarabato, Zihuatanejo, Chilpancingo e Iguala es de 3 personas por unidad, en la mayoría de los municipios es de 2 y 1 trabajador por unidad comercial.

Figura 2.26: VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO POR UNIDAD ECONÓMICA COMERCIAL, 2008 (Miles de Pesos)



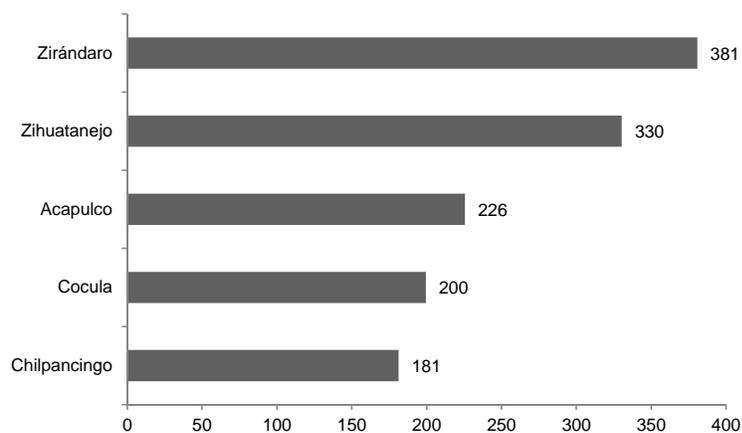
FUENTE: Elaborada con datos de INEGI (INEGI, 2012a).

Aún más, para apreciar mejor la estructura económica de los municipios el valor agregado bruto que las unidades económicas generan en sus actividades comerciales y los activos fijos con que cuentan son más útiles, según se muestra en la figura 2.26.

El valor agregado censal bruto anual promedio por unidad económica comercial en Guerrero es de 90,595 pesos. El menor valor agregado censal generado por unidad comercial es de 1,233; la diferencia entre el mínimo y máximo valor agregado generado es 266 veces. Este diferencial refleja la disparidad en los volúmenes de venta de las empresas ubicadas en el estado. Por otro lado, son 19 los municipios que registran un valor agregado por encima del promedio del estado y, entre los que destacan los siguientes: Florencio Villareal, Igualapa, Pungarabato, Acapulco, Iguala, Chilpancingo y Zihuatanejo, los cuales muestran en promedio un valor agregado censal bruto de 267 mil pesos por unidad comercial.

El análisis puede reforzarse al considerar los activos fijos con que las unidades comerciales cuentan, éstos se distinguen por proporcionar la infraestructura con que dichas unidades operan. El monto promedio de los activos fijos de las empresas establecidas en Guerrero es de 96,356 pesos. El municipio de Tlacoapa aparece con el promedio más bajo de activo fijo por unidad económica, sólo 61 pesos, mientras que Zirándaro registra el promedio más alto de 380,797 pesos, seis mil doscientas cuarenta y dos veces más. También destaca Zihuatanejo, Acapulco, Cocula y Chilpancingo, como se muestra en la figura 2.27.

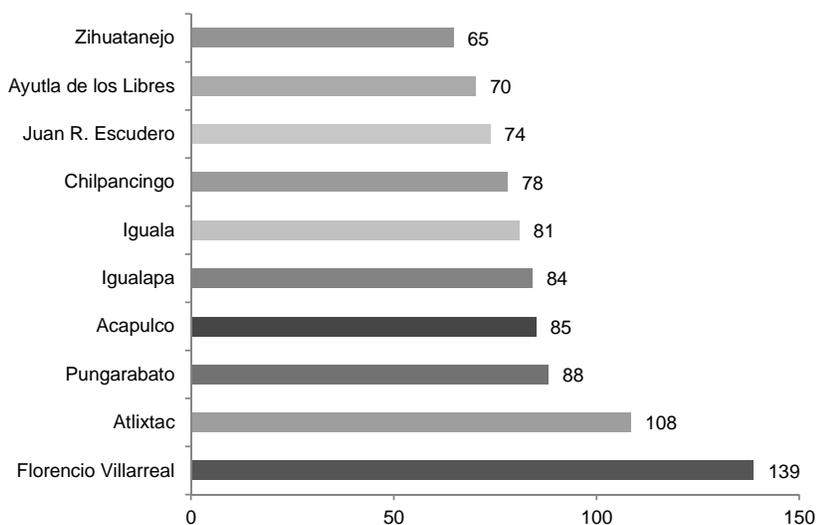
Figura 2.27: *ACTIVOS FIJOS PROMEDIO POR UNIDAD ECONÓMICA COMERCIAL, 2008 (Miles de Pesos)*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI (INEGI, 2012a).

Otro indicador importante que refleja la infraestructura con que cuentan las empresas, y el número de personas que emplean, es el valor promedio por persona ocupada en una unidad comercial. Particularmente, en Guerrero el valor agregado promedio es de 65,765 pesos por persona, mientras que, por ejemplo en Nuevo León es de 165,054 pesos y, en el Distrito Federal de 150,125 pesos por persona. La diferencia es de 2.5 veces, respecto a Nuevo León y de 2.3 veces en relación al Distrito Federal, lo que nos indica la diferencia en la productividad promedio a nivel federal.

Figura 2.28: *VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO POR PERSONA OCUPADA EN EL COMERCIO EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 2008 (Miles de Pesos)*

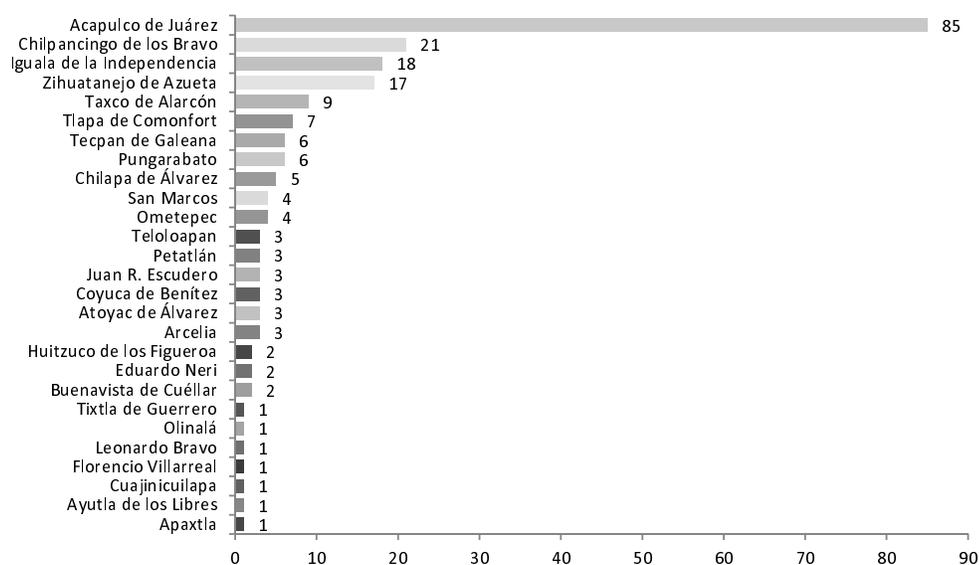


FUENTE: Elaborada con datos de INEGI (INEGI, 2012a).

Asimismo, en Guerrero el valor agregado promedio por municipio, es de apenas 39,189 pesos por persona. Según se muestra en la gráfica 2.28, el municipio de Florencio Villareal tiene la productividad promedio más alta, con 139 mil pesos por persona, le siguen los municipios de Atlixnac, Pungarabato, Acapulco, etc. La mayoría de los municipios (71 por ciento) se encuentran por debajo del promedio, lo que evidencia la falta de competitividad y desarrollo comercial regional.

Otro indicador para evaluar el grado de actividad económica es el dinero, más concretamente, los servicios financieros, pues la cantidad de dinero que fluye en la esfera de la circulación en espacio y tiempo, está muy relacionada con el desarrollo de la producción y el comercio, pues tal y como lo señala (Marx, 1975), en general, los medios de circulación queda determinada por la suma de los precios de las mercancías circulantes y por la velocidad media del curso del dinero y; no a la inversa. Por eso, resulta importante el número de instituciones bancarias en los municipios de Guerrero, del que es ilustrativa la figura 2.29.

Figura 2.29: *SUCURSALES BANCARIAS POR MUNICIPIO, 2010 (Miles de Pesos)*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI (INEGI, 2012a).

Cabe señalar que las entidades en las que se concentran los servicios financieros, son principalmente, las entidades del Distrito Federal, México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Puebla. Por su parte Guerrero, registra 213 sucursales de la banca comercial y; un indicador de su atraso capitalista, es el hecho de que sólo el 33 % de sus 81 municipios cuentan con al menos una sucursal bancaria (INEGI, 2012a).

De acuerdo con las estadísticas oficiales, el promedio de sucursales por habitantes en Guerrero es de 15,909 habitantes por una sucursal. Son solo seis

municipios que concentran el 74 % de sucursales en la entidad: Acapulco, con 85 sucursales; Chilpancingo, con 21; Iguala, 18; Zihuatanejo, 17; Taxco, 9 y Tlapa con 6 sucursales. En términos de habitantes por sucursal bancaria, en Zihuatanejo son 6,954; Iguala son 7,798; Acapulco son 9,294, mientras que en el otro extremo encuentra Titxtla con 40,058. Vemos, pues, que la concentración de sucursales de banco o de servicios financieros se encuentra en los municipios con mayor número de unidades económicas y, relativamente, de un tamaño más grande, con un más alto nivel de valor agregado y población ocupada, es decir, más desarrollados en la industria y el comercio.

2.2.3. Estructura de la PEA

De acuerdo a INEGI, la Población Económicamente Activa (PEA) incluye a la “población de 14 o más años de edad que durante el periodo de referencia realizó una actividad económica (población ocupada) o buscó activamente hacerlo (población desocupada en las últimas cuatro semanas), siempre y cuando haya estado dispuesta a trabajar en la semana de referencia.” (INEGI, 2010b). En la terminología marxista la componen el ejército de ocupados y el de reserva, la cual, está en constante renovación influida por el crecimiento de la población, la composición orgánica del capital y el mercado de trabajo, condicionado por la acumulación y el ciclo económico. De acuerdo con datos del INEGI, para el segundo trimestre de 2012 la población de Guerrero de 14 años o más era de 2,413,106, y la PEA, de 1,436,363, lo que representa 59.5 % del total. Se considera como ocupada a 1,412,823 (98.4 %) y solamente 23,540 personas son consideradas en el ejército de reserva, esto es 1.6 % (INEGI, 2012c). Comparada con el cuarto trimestre del año 2005, la PEA era de 1,172,563 personas, es decir, hubo un incremento de 22.5 % en el periodo. La población ocupada para el mismo año por sector económico es la siguiente: agricultura 31.1 %, industria 16.5 % y servicios 52.4 %, mientras que, en 2005 la población ocupada en la agricultura era 32.1 %, en la industria 17 % y en los servicios 51 %. Lo anterior, deja ver claramente en Guerrero una tendencia estructural de una economía capitalista en desarrollo, aunque lenta y gradual si la comparamos con entidades más desarrolladas, esto es, la reducción relativa de su población ocupada en el campo y la cada vez más reducida participación de las actividades agrícolas y, consiguientemente, del sector primario en el producto y; en contraparte, el fortalecimiento relativo del sector industrial, pero principalmente del sector servicios en el producto. Esta tendencia, como hemos visto en la sección 2.1 indica en términos demográficos movimientos migratorios rural-urbanos, debidos por la introducción de maquinaria en el campo o, en nuestro caso por la incapacidad del campo de Guerrero para hacer frente a la competencia agrícola de tipo capitalista de otras entidades o el extranjero. Esos son los elementos que subyacen en los movimientos migratorios al interior de las

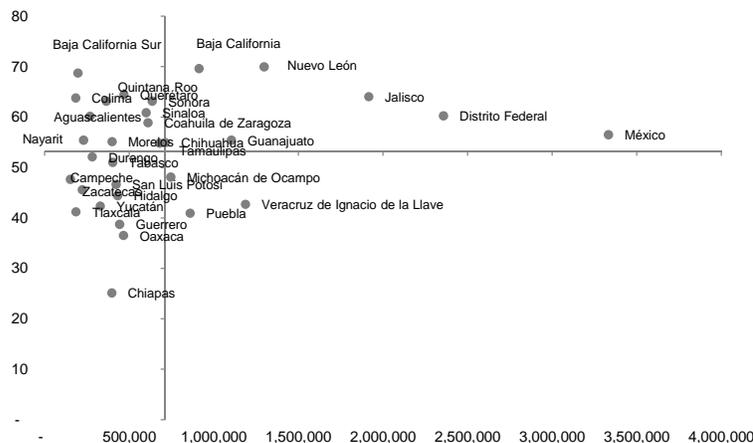
entidades, entre entidades y el extranjero y, se ve reflejado en la composición de la PEA.

• • • • •

Empleo y salarios

Un primer acercamiento para conocer la capacidad de una sociedad para generar riqueza y su capacidad latente para redistribuirla, la constituye el producto interno bruto por persona, éste muestra el promedio de riqueza creada por persona y, resulta de la división del producto de una nación, entidad o municipio entre su población total. Puesto ésto en su lugar y considerándolo en la investigación, se ve que el Estado de Guerrero ocupa para el año 2010 el lugar 20 por lo que se refiere al volumen de riqueza creada; asimismo, la entidad se ubica en el lugar 30 o antepenúltimo en cuanto a ingreso per cápita, con un monto de 38,834 pesos a precios de 2003; Oaxaca ocupa el lugar penúltimo con 33,940 pesos y; el último Chiapas con 32,900 pesos por persona. En el otro extremo, se encuentra el Distrito Federal con 170,143 pesos y Nuevo León con 142,062 pesos (INEGI, 2012g). El producto per cápita de Guerrero es 4.4 veces menor que el del Distrito Federal y 3.7 veces menor que el de Nuevo León. Y de la necesidad de una redistribución del ingreso nacional con un criterio de equidad federal podemos convencernos por los datos de ingreso que se presentan en la figura 2.30, que ofrece una comparación a nivel estatal en materia de ingreso, y que muestra cómo los habitantes de la mayoría de las entidades figuran entre los que perciben menores ingresos. El papel redistributivo de la política fiscal desde el ángulo personal y, desde el espacial, el papel redistributivo de las finanzas públicas deben jugar un papel fundamental en el equilibrio federal.

Figura 2.30: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE GANA MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

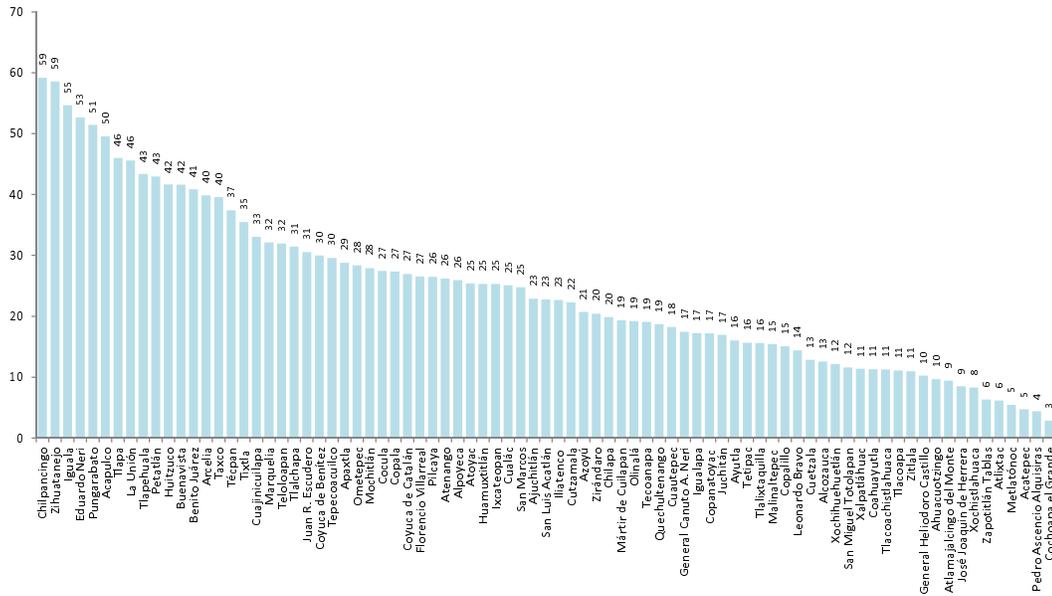
Si relacionamos el porcentaje de la población que gana más de dos salarios mínimos (eje Y) y la magnitud de la población empleada (eje X), los datos son muy elocuentes, y muestran cómo precisamente en entidades como Chiapas (25%), Oaxaca (37%) y Guerrero (39%) registran el porcentaje más bajo de personas empleadas que perciben un ingreso superior a dos salarios mínimos, además de una clara disparidad en el nivel de ingresos de la población con entidades tales como, Baja California, Nuevo León, Jalisco, Distrito Federal y México. La diferencia es más marcada entre las entidades extremas: es de 45 puntos porcentuales; es decir, Chiapas y Nuevo León. Ahora bien, si se atiende a lo indicado en la gráfica anterior, podemos decir que el 61 % (699,383 personas) de las personas ocupadas en Guerrero ganan menos de dos salarios mínimos. Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social al mes de agosto de 2012, el salario mínimo en la Zona A, a la que corresponde Guerrero ronda en 58.5 pesos reales (<http://www.stps.gob.mx/>). Por otra parte, si tomamos en cuenta que en promedio el número de habitantes por hogar es de 4 personas (INEGI, 2012b), el 61 % de la población ocupada percibirían un ingreso inferior a 117 pesos, lo cual, dividido entre el número de personas, nos daría un ingreso individual de 29 pesos; es decir, menos de 2.3 dólares diarios al tipo de cambio del 28 de septiembre de 2012 (<http://www.banxico.org.mx/>). Ahora, si consideramos los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (ENIGH), se señala que el 32.7% del ingreso se destina a alimentos, bebidas y tabaco; 5.6%, en calzado; 9.3%, en vivienda y combustible; 6.2%, artículos y servicios para la casa; 2.7%, cuidados de la salud; 18.5%, transporte y comunicaciones; 13.6%, educación y esparcimiento; 8.2%, cuidados personales puede mostrarse una reducción muy considerable del ingreso disponible de los habitantes de Guerrero, sobre todo de la población ocupada que vive con menos de dos salarios mínimos, es decir, 61 personas por cada 100.

Esta trágica realidad se hace más evidente si recordamos que, de acuerdo con datos oficiales, el promedio de integrantes por cada familia es de 4, y si dividimos un ingreso mensual de 2,600 pesos, lo correspondiente al promedio de uno y dos salarios mínimos, entre los días de un mes tenemos un ingreso diario de 86.7 pesos, que dividido entre el número de integrantes de cada familia nos arroja un ingreso personal de 21.6 pesos diarios; es decir, 1.7 dólares, para atender el total de las necesidades humanas.

Ingreso insuficiente incluso para satisfacer el costo por día de la canasta mínima alimentaria calculada por Coneval (www.coneval.gob.mx/), que para la zona urbana estima en 37.5 pesos y la rural en 26.7 pesos diarios¹⁸. Pero, en esta situación se encuentra la mayor parte de la población de Guerrero y que forma parte de un hogar en el que existe un ocupado.

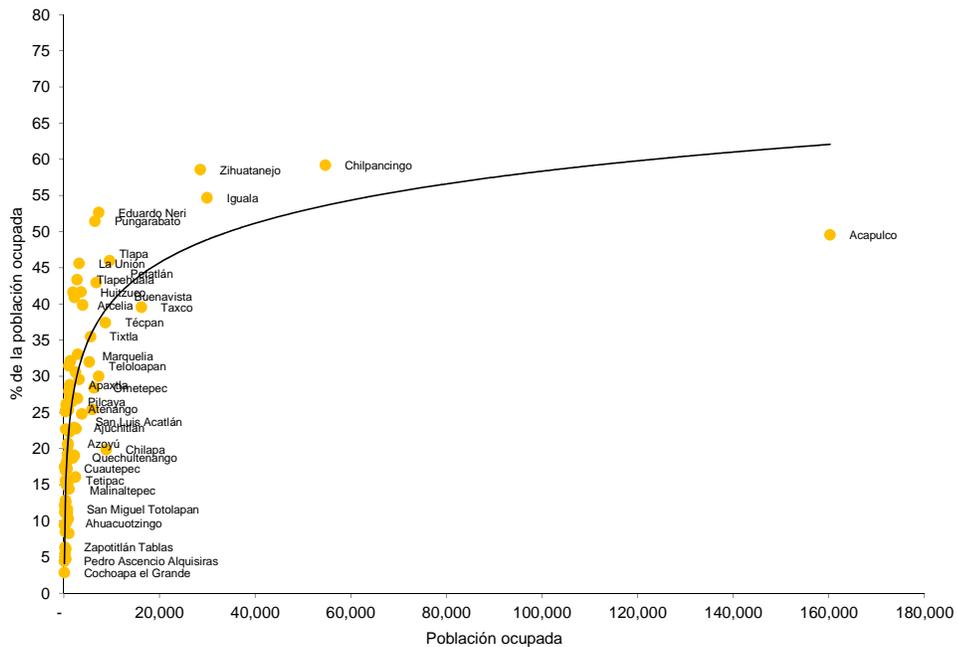
¹⁸Canasta que incluye, como lo señala (Boltvinik y Laos, 1999, p.99), todos los alimentos pero en cantidades pequeñas y; que el estándar se ajusta a la baja cuando las condiciones empeoran.

Figura 2.31: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE GANA MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS POR MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Figura 2.32: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA QUE GANA MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

La desigualdad a nivel federal también tiene lugar entre los municipios de Guerrero. Como se muestra en la figura 2.31 existe una disparidad muy acentuada en el nivel de ingresos de su población, pues mientras en municipios como Zapotitlan Tablas, Atlixnac, Metlatonoc, Acatepec, Pedro Ascencio y Cochoapa se encuentran prácticamente en la extrema pobreza, pues ni siquiera el 10 % de su población ocupada gana dos o más salarios mínimos, Chilpancingo, Zihuatanejo, Iguala, Eduardo Neri, Pungarabato y Acapulco tal proporción se eleva al menos a 50 %. La diferencia entre los extremos es de 56 puntos porcentuales.

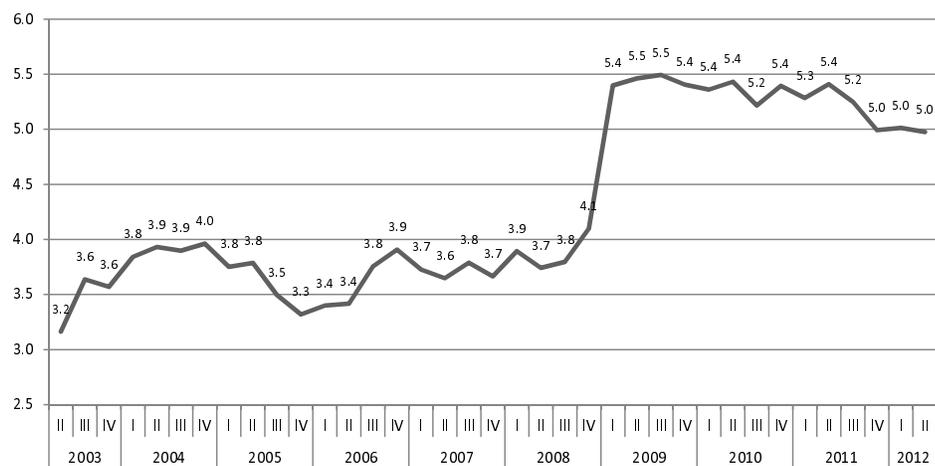
Más nítidamente, como se observa en la figura 2.32, por el nivel de personas ocupadas que percibe más de dos salarios mínimos, los municipios de Acapulco, Chilpancingo, Zihuatanejo e Iguala son los mejor situados, mientras que Cochoapa, Pedro Ascencio y Zapotitlan los que menor población ocupada percibe más de dos salarios mínimos. Así, los extremos en los niveles en el ingreso y personas que lo perciben son muy visibles, como es lógico a éstos se les asocia la falta de posibilidad de una educación de calidad, salud, vivienda, alimentación, recreación, información y cultura. ¡... es el acabose!

•••••

Desempleo y sector informal

La tasa de desempleo resulta de dividir a la población desocupada (PD) y la población económicamente activa (PEA). De acuerdo con el INEGI, la población desocupada se define como la población que se inserta en el espacio de la oferta laboral a pesar de que todavía no está participando en la generación de bienes o servicios y se encuentra realizando acciones concretas de búsqueda para participar en el ámbito del mercado, ofreciendo para ello su tiempo personal. Conforme a esto, los desocupados son un caso particular de “no ocupados”. Para ser desocupado no basta entonces, con encontrarse sin trabajo, sino que además, debe haber adoptado acciones concretas de búsqueda para encontrar uno. Por otro lado, es importante no confundir a todos los buscadores de trabajo con los desocupados: un desocupado puede ser un buscador de trabajo, pero no todo buscador es un desocupado, pues, la presión general sobre el mercado de trabajo no proviene sólo de los desocupados sino también de una fracción de los ocupados (INEGI, 2007).

Con dichos criterios, las tasas de desocupación de México son, formalmente, bajas respecto a otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, la tasa promedio de desempleo de Alemania, correspondiente al periodo 2010 a agosto de 2012, es de 5.5 %; de Canadá, 7.7 %; Estados Unidos, 8.2 %; Francia, 10.4 % y Reino Unido, 8.1 %; mientras que de México, 4.9 %.

Figura 2.33: TASA DE DESOCUPACIÓN NACIONAL TRIMESTRAL, 2003-2012

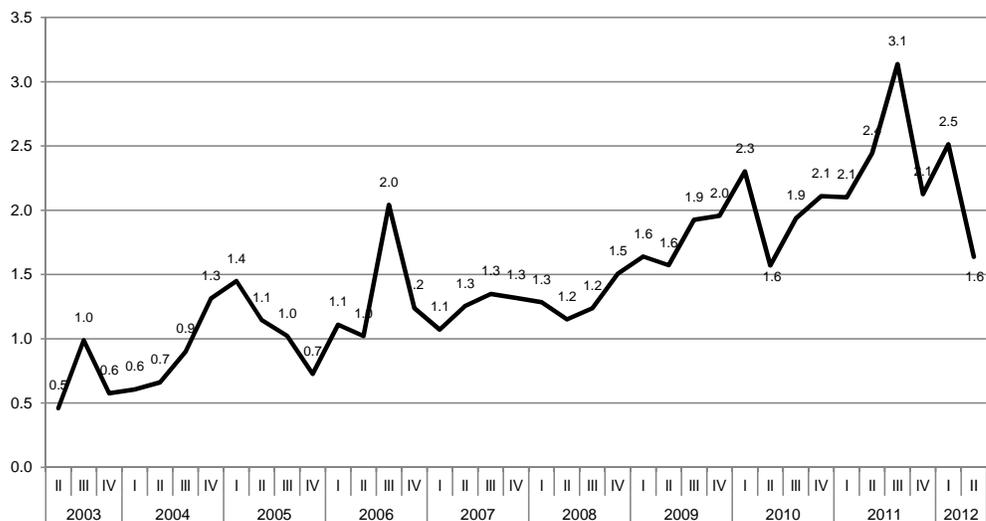
FUENTE: INEGI-ENOE.

La crítica realizada a esta definición está relacionada con el tiempo de trabajo de quienes están ocupados, pues así se les considera a aquellos que al menos una hora a la semana hayan sido empleados, e incluso de quienes no perciben un ingreso. Por esta razón, lo que mejor expresa la desocupación es la tasa de ocupación parcial y desocupación (TOPD1), que es el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia. Utilizando la (TOPD1), en el segundo trimestre de 2012 a nivel nacional, ésta pasó, respecto al mismo periodo de 2011, de 11.4 a 11.8%; esto es, casi el 12% de la PEA estaba desempleada. Ahora bien, si la PEA nacional era de 50.9 millones de personas, entonces, aproximadamente, 6 millones estaban desempleadas (INEGI, 2012c). Considerando que la PEA en el Estado de Guerrero es de 1.4 millones, el desempleo así estimado sería de 154,543 personas, y no de 23,540; es decir, apenas una séptima parte de la cifra estimada (INEGI, 2012c).

En la entidad, la tasa de desocupación (PD) oficialmente reportada para el segundo trimestre de 2012 fue de 1.6%, se ubica así en la entidad con menos desempleo; sin embargo, con la segunda tasa más alta de ocupación en el sector informal; con una alta tasa de condiciones críticas de ocupación 16.5%, y uno de los porcentajes más altos de trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley 56.9%, además, con un 29.1% porcentaje de su población ocupada (PO) que no percibe remuneración alguna y, con uno de los porcentajes más bajos de personas empleadas que perciben un ingreso superior a dos salarios mínimos. La tasa de presión en su mercado de trabajo es singularmente baja, debido en lo fundamental a la alta emigración. Si consideramos, justamente a las personas ocupadas parcialmente y las desocupadas, entonces, la demanda de

empleo rondaría a 154,543 plazas anuales, esta situación se torna particularmente difícil si como hemos señalado la economía estatal crece a tasas muy bajas.

Figura 2.34: TASA DE DESOCUPACIÓN DE GUERRERO TRIMESTRAL, 2003-2012



FUENTE: INEGI-ENOE.

Por otra parte, como se muestra en la figura 2.34 la tendencia creciente de la tasa de desempleo aunado a tasas de crecimiento bajas, se traduce en un incremento del sector informal, donde buscan acomodo quienes no encuentran empleo o han sido despedidos del sector industrial, servicios o de un sector agrícola hundido en una crisis estructural, sobre esto último las obras de Zamorano (2007), Cordera y Tello (1981), Mena (1998), y Appendini (2008) son muy ilustrativas. Esta es la causa del rápido crecimiento del ambulante en las ciudades y las principales zonas metropolitanas.

Algunas características del funcionamiento del sector informal son, la facilidad de acceso, dependencia de recursos internos de la economía, posesión familiar de los negocios, pequeña escala en la operación de los negocios, el uso intensivo de fuerza de trabajo, uso de tecnología adaptativa y aplicación de habilidades adquiridas fuera del sistema de educación formal (Boltvinik y Laos, 1999).

De acuerdo al INEGI, el sector informal lo constiuyen “todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares”, técnicamente es el porcentaje de la población ocupada en términos de la situación descrita.

En Sabaini y Morán (2012) se destaca que los países desarrollados muestran valores de informalidad respecto al PIB que coinciden con el promedio internacional

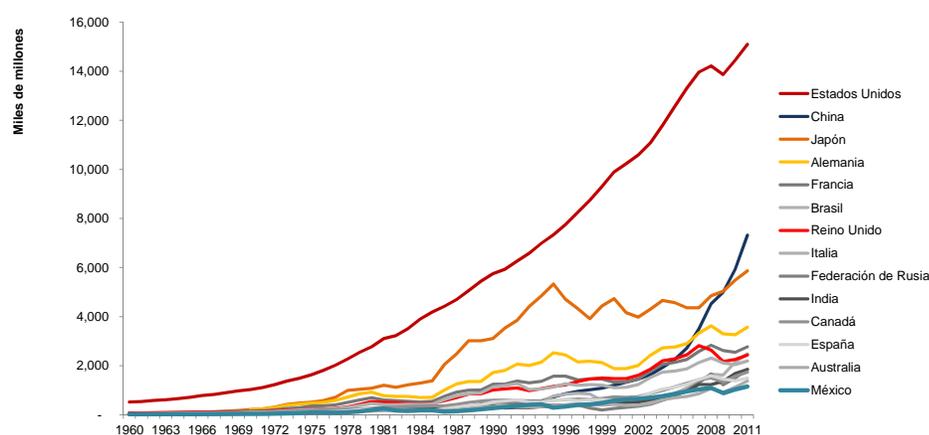
(17,1%); en un segundo escalón, los países del sudeste asiático y del Medio Oriente y Norte de África exhiben un valor promedio en torno a 25-27%; por último, el tamaño de la economía informal en las regiones de América Latina (34,7%), Europa Oriental y Asia Central (36,4%) y el África sub-Sahariana (37,6%) alcanza valores promedio que duplican la media mundial ponderada por PIB, lo que refleja la gravedad del problema de la informalidad en muchos de estos países subdesarrollados. Esta misma investigación señala que en México, el sector informal representa el 30% del PIB.

Por otro lado, si consideramos la definición de desocupación del INEGI, en México el 29.3% de la población está ocupada en el sector informal, eso representa 14.2 millones de personas. De acuerdo con datos del INEGI, en el estado de Guerrero durante el segundo trimestre de 2012 este sector ocupaba a 545,536 millones de la (PO), lo que representa 38%. Por *reductio ad absurdum*, se entiende que las personas ocupadas en el sector informal no cuentan con prestaciones laborales, ingreso permanente y la seguridad de continuar en dicha situación.

2.2.4. Desigualdad del ingreso

La distribución del ingreso, es uno de los problemas básicos en los países con una economía de mercado, y ésta es, en lo fundamental, desigual y la tendencia ha sido hacia su concentración. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la distribución del ingreso ha empeorado en muchas partes del mundo y América Latina sigue siendo la región más desigual en la distribución del ingreso (PNUD, 2011).

Figura 2.35: PIB DE PAÍSES SELECCIONADOS (Miles de millones de dólares), 1960-2011



FUENTE: Elaborada con datos del Banco Mundial (<http://www.bancomundial.org/>).

Aún cuando nuestra economía ocupa el lugar catorce en el mundo en cuanto

al volumen de riqueza (Ver figura 2.35), oficialmente, hay 52 millones de personas en situación de pobreza y 11.7 en pobreza extrema (Coneval, 2011b). Una mejor dimensión del problema lo representa la suma de la población en pobreza y la población vulnerable por carencias sociales. Así, la suma sería de 85 millones de pobres. En Guerrero el 67 % (2.3 de 3.4 millones de personas) de su población se encuentra en una situación de pobreza. Y la tendencia no es hacia la reducción de la desigualdad en el ingreso personal y familiar, sino hacia su concentración de manera sostenida de una parte de la desigualdad.

Para la medición de la desigualdad de los ingresos existen varios indicadores, el más utilizado a nivel mundial es el índice de Gini, éste expresa el grado relativo de concentración del ingreso, aquí solo hago referencia a éste. En el caso de que el ingreso estuviera distribuido equitativamente entre todos los hogares, el coeficiente de Gini sería igual a cero, en cambio, cuando el mencionado coeficiente es igual a 1 representa la concentración máxima, es decir, un hogar tiene la totalidad del ingreso o se presenta la desigualdad perfecta. El coeficiente de Gini se basa en la curva de Lorenz, que es una curva de frecuencias acumulada que compara la distribución empírica de una variable con la distribución uniforme (de igualdad). Esta distribución estaría representada por una línea diagonal. Cuanto más se aleja la curva de Lorenz de esta línea, mayor es la desigualdad. La curva de Lorenz representa, en el eje horizontal, los porcentajes de la población o los hogares ordenados de los más pobres a los más ricos y, en el eje vertical, los porcentajes de ingreso obtenido. En esa curva el 0 por ciento de la población tiene el 0 por ciento del ingreso y el 100 por ciento de la población disfruta de todo el ingreso. Así, una curva de Lorenz va de una esquina del cuadrado unitario a la esquina diametralmente opuesta. Si todos tienen el mismo ingreso, la curva de Lorenz será simplemente la diagonal, pero en ausencia de la igualdad perfecta, los grupos de ingresos más bajos tendrán una porción del ingreso proporcionalmente menor. Es lógico que toda curva de Lorenz debe encontrarse por debajo de la diagonal (excepto la de completa igualdad que sería la diagonal), y que su pendiente aumente a medida que se encuentre en grupos de población con mayores ingresos. El coeficiente de Gini es una medida resumen de la desviación de la curva de Lorenz con respecto a la diagonal de igualdad (Conapo, 2005).

La fórmula, usada por Coneval, para estimar el coeficiente de Gini de las entidades federativas y de los municipios, es la siguiente:

$$G = \sum_{i=1}^n [X_i Y_{i+1} - Y_i X_{i+1}], 0 \leq G \leq 1$$

$G = 0$, concentración mínima
 $G = 1$, concentración máxima

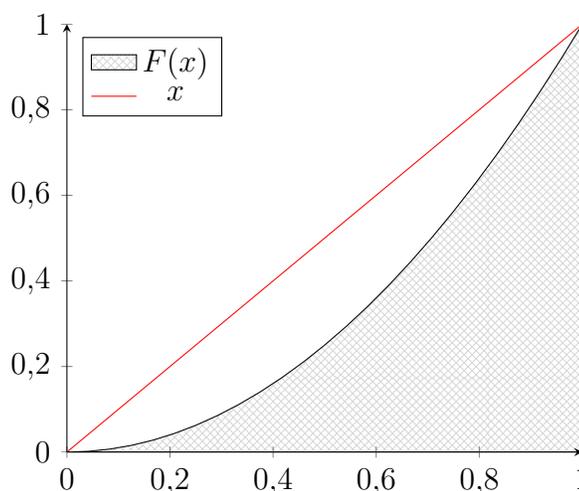
En donde n representa el número de grupos, X_i la proporción acumulada de

hogares o población en el grupo i ; Y_i la proporción del ingreso acumulado en el grupo i .

Una manera de representar la desigualdad es a partir de la curva de Lorenz, la cual fue propuesta en el año de 1905, en la que los porcentajes de los hogares o de la población ordenados de los más pobres a los más ricos se representan en el eje horizontal (x) y los porcentajes del ingreso que disfrutaban un determinado grupo de hogares o de población (% de ingreso) se representan en el eje vertical (y).

El coeficiente de Gini es el cociente del área comprendida entre la diagonal de 45° y la curva de Lorenz (área A), sobre el área constituida por el triángulo debajo de la línea de 45° (se define al coeficiente de Gini como $G = A/(A + B)$). Para B es el área comprendida entre la curva de Lorenz y los ejes de la caja (derecho e inferior). Cuanto más convexa es la curva de Lorenz (aumenta A o alternativamente se reduce B) más desigual es la distribución.

Figura 2.36: CURVA DE LORENZ



La gráfica 2.36 permite observar que el coeficiente de Gini se calcula como el cociente entre el área comprendida entre la diagonal y la curva de Lorenz (área A) sobre el área bajo la diagonal (área $A+B$). En efecto, la curva de Lorenz muestra qué proporción acumulada del ingreso es percibida por cada porcentaje acumulado de los hogares o de la población, es decir, si la pendiente de la curva de Lorenz fuera de 45° , se estaría ante una situación de distribución perfectamente igualitaria. En cambio, si la curva coincide con el eje de las abscisas se estaría frente a una perfecta desigualdad (la concentración del ingreso en un solo hogar o individuo).

A nivel nacional, la desigualdad en la distribución del ingreso se confirma

por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2010), que revela que el decil *X* más alto de la población percibe 36.7% del ingreso, mientras el decil *I*, sólo 1.5% (<http://www.inegi.org.mx/>). En (PNUD, 2011), se destaca que las naciones con un menor IG son: Suecia (0.250), Noruega (0.258) y Finlandia (0.269); mientras que, los países con mayor concentración del ingreso son: Comoros (0.643), Haití (0.595) y Angola (58.6); entre los países más desiguales están, en Latinoamérica: Colombia (0.585), Honduras (0.577), Bolivia (0.573), Brazil (0.539). En el mencionado informe, México cuenta con un índice de concentración de (0.517), particularmente el IG ha sido alto, en promedio 0.556¹⁹. En 1995 era de 0.592, en 2000 (0.616) y, mas recientemente, en 2008 (0.505) y en 2010 (0.509) (Conapo, 2005; Coneval, 2011b).

Cuadro 2.5: HOGARES Y SU INGRESO POR DECILES, GUERRERO 2010 (Miles de pesos de 2010)

DECILES DE HOGARES	HOGARES	2010 INGRESO	PROMEDIO
INGRESO CORRIENTE	826 249	18 711 639 939	22 646
I	82 624	260 343 508	3 151
II	82 624	475 330 915	5 753
III	82 624	664 952 082	8 048
IV	82 624	874 472 650	10 584
V	82 624	1 114 961 767	13 494
VI	82 624	1 370 417 935	16 586
VII	82 624	1 777 358 171	21 511
VIII	82 624	2 263 517 465	27 395
IX	82 624	3 232 462 815	39 123
X	82 633	6 677 822 630	80 813

FUENTE: INEGI. Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2010.

¹ Los datos se han actualizado conforme a estimaciones preliminares de población realizadas con base en la información sobre la magnitud y la distribución de la población en el país proveniente del Censo de Población y Vivienda 2010. Los datos son expresados en miles de pesos, motivo por el cual se puede encontrar una diferencia en las cifras totales por cuestiones de redondeo.

De acuerdo a (Coneval, 2011b) las entidades con mayor IG para el año 2010 son Chiapas (0.540), Veracruz (0.534), Zacatecas (0.521), Distrito Federal (0.517). Aquí, destaca el hecho del Distrito Federal y Veracruz que demuestran el hecho de que una mayor generación de riqueza no implica necesariamente una mejor distribución²⁰; el caso de Chiapas y Guerrero es el acabose. El estado de Guerrero

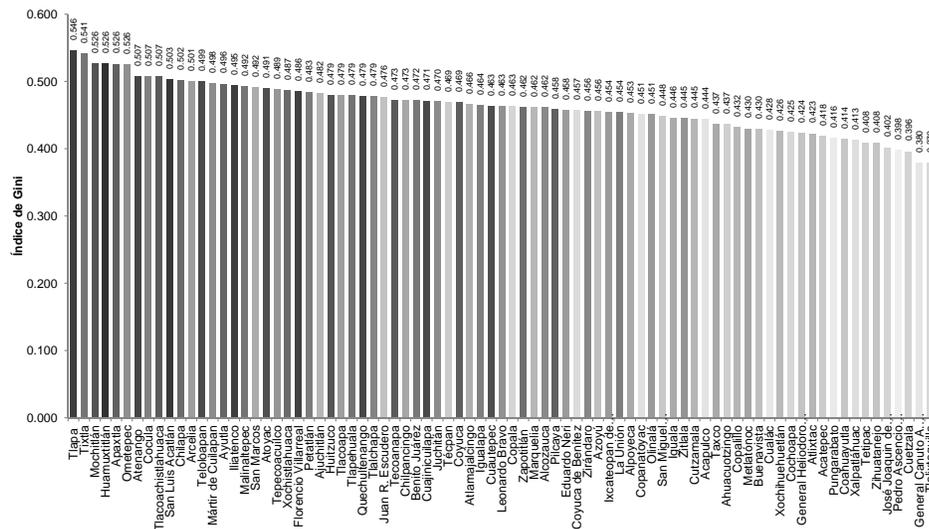
¹⁹En (Cordera y Tello, 1984, p.283), se cita a Hernández Laos y Córdova por parte de Nora Lustig y se señala que en 1950 el IG era (0.516); 1958, (0.450); 1963, (0.527); 1968, (0.526); 1970, (0.496); 1975, (0.570); 1977, (0.496).

²⁰Nótese de que no hablamos de niveles de pobreza.

se ubica en el quinto lugar, (0.514) y de ello es indicativo el hecho de que el 10 % de la población más rica concentra el 35.7 % del ingreso, mientras que el 10 % más pobre sólo el 1.4 %, según se muestra en el cuadro 2.5.

En el estudio antes referido del Coneval, se calcula el IG para todos los municipios del país, con datos de la ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010. A continuación en la figura 2.37 se presentan los resultados para los municipios de Guerrero.

Figura 2.37: ÍNDICE DE GINI EN LOS MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Coneval (www.coneval.gob.mx/).

Los tres municipios con más alta desigualdad en la distribución del ingreso son: Tlapa (0.546), Tixtla (0.541), Mochitlan (0.526); los de menor IG Cutzamala (0.396), General Canuto Neri (0.380) y Tlalixtaquilla (0.379). Por otra parte, los municipios que concentran el mayor porcentaje del PIB y población, presentaron los siguientes resultados: Acapulco (0.444), Chilpancingo (0.473), Zihuatanejo (0.408), Iguala (0.446) y Taxco (0.437) (Coneval, 2011b), índices de todas forma altos, sobre todo si vemos, en ese orden, que en dichos municipios el 10 % de los hogares más ricos tienen una participación en el ingreso de, 59.21 %, 42.02 %, 43.95 %, 36.95 % y 35.52 %, mientras que el 10 % de los hogares más pobres, respectivamente, 0.38 %, 0.2 %, 0.11 %, 0.42 % y 0.15 % (Conapo, 2005). En general, en promedio los más ricos concentran el 57.8 % del ingreso y; los más pobres en la práctica nada, 0.17 %.

Es evidente que para superar esta situación no sólo es necesario generar más riqueza, sino redistribuirla, pues como lo muestran los datos, municipios relativamente prósperos, con industria y comercio, tienen niveles de desigualdad y

pobreza; es decir, la pobreza y desigualdad se da en los tres niveles, incluso en las entidades y municipios más adelantados; empero, la situación se muestra de una manera más viva en las entidades y municipios económicamente más atrasados, como Guerrero.

2.2.5. Pobreza y marginación

La lucha de la competencia— dice MARX, K (1975). *El capital*. Siglo XXI p.778— se libra mediante el abaratamiento de las mercancías, el cual depende de la productividad del trabajo, y ésta, a su vez, de la escala de la producción. El resultado es que, los capitales mayores se imponen a los menores, además de que aumenta el volumen mínimo del capital que se requiere para abrir un negocio. Así, la esfera de acción de los capitales menores se reduce cada vez más, pero terminan a fin de cuentas en ruina en cada crisis o como apéndices de los grandes capitales, a la vez, los que resultan arruinados van parar a manos del que se ha apropiado del mercado.

En todo este proceso, el número de empleados decrece por tres vías, los que fueron despedidos por el abatimiento de la fuerza de trabajo, los resultantes de la ruina de los capitales menores y, los que en edad de trabajar no pueden incorporarse al mercado de trabajo en la proporción en que antes lo hacían. En estas circunstancias, los capitales menores que resistieron la embestida, para continuar en el mercado deben pagar el salario mínimo, situación que se ve favorecida por la presión que ejercen ahora todos los desempleados.

Aun más, si se trata de un país dependiente como México, la tecnología con que se abaten los costos de la fuerza de trabajo se lleva en una escala relativa, pues, se compra del extranjero, con lo que es muy probable que los salarios continúen de todas formas deprimidos, por dos vías, por la presión que ejercen los desempleados y, por la vía de la dependencia. El resultado no puede ser otro que el empobrecimiento continuo y ascendente de la población, principalmente de las entidades en las que abundan los micro y pequeños negocios como Guerrero, Chiapas, Oaxaca y, así en orden descendente.

La dimensión del problema en México alcanza magnitudes que incluso más tarde o temprano pondrán en riesgo la estabilidad social, pues, de acuerdo a cifras oficiales se reconoce que 52 millones de mexicanos viven en una situación de pobreza, de los cuales 11.7 en pobreza extrema. Aunque, investigadores como Boltvinik sostienen que la pobreza rebaza, por mucho, a las cifras oficiales, sostiene que para 1992, el 75.1 % de la población era pobre y 50.7 % lo era en extremo²¹.

²¹El lector interesado en conocer a detalle la metodología empleada por Boltvinik puede consultar BOLTVINIK, JULIO y LAOS, ENRIQUE HERNÁNDEZ (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI.

La discusión académica y las normas legales presionan hacia una aproximación multidimensional de la pobreza y marginación (Sedesol, 2002b). Existen, pues, diversos retos conceptuales en relación a la definición de las dimensiones relevantes, las interacciones entre estas dimensiones o las restricciones de las fuentes de información, lo que genera una amplia discusión y debates académicos, en los cuales, si bien se suele reconocer la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional para el estudio de la pobreza, también se reconoce que existen dificultades para hacer operativa una medición de esta naturaleza (Coneval, 2010). Así, de acuerdo a la definición de pobreza y metodología adoptadas los resultados difieren. En México, la definición oficial de pobreza es la establecida en (Sedesol, 2002b, p. 17):

Pobreza es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación.

En general, se coincide con (Boltvinik y Laos, 1999), que la universalidad del ser humano, unidas al hecho cada día más manifiesto de la interdependencia de las naciones en lo económico, comunicaciones y la cultura, está universalizando las necesidades humanas y los satisfactores humanos, por lo que éstas tienden a homogeneizarse. Por lo tanto, puede concluirse que la norma de pobreza se compone de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta más la pobreza relativa²².

Mientras que oficialmente la marginación expresa *exclusión*, así la define (CONAPO, 2011b, p. 11):

La marginación como fenómeno estructural expresa la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo. La precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que, a menudo, escapan al control personal, familiar y comunitario, cuya reversión requiere del concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.

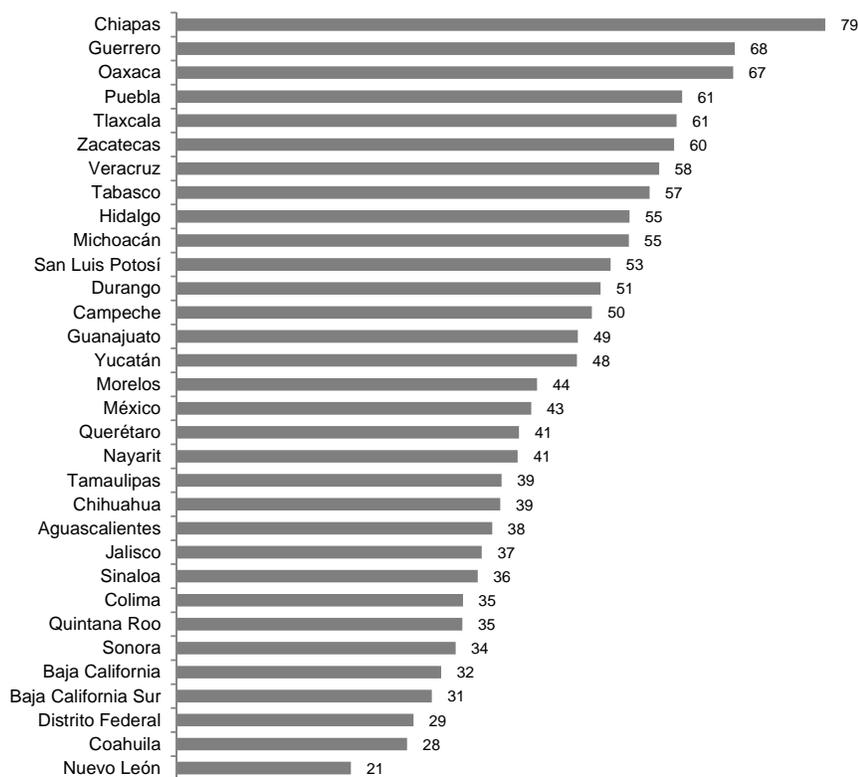
Por tanto, puede verse que pobreza y marginación son términos que se complementan y uno implica el otro. Lo que prevalece es la coexistencia de ambos

²²A. Sen citado en Boltvinik y Laos (1999), señala que “hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta”.

fenómenos (Sedesol, 2002b), como se ha mostrado, y como se verá también más adelante. Ahora, se mostrará en su conjunto la pobreza y la marginación en Guerrero y su comparación con otras entidades. Para empezar, si consideramos la definición de pobreza que se establece en (Coneval, 2010), es de toda obviedad que los niveles de pobreza en Guerrero son superiores a los existentes en otras entidades, sólo por encima de Chiapas que muestra una mayor proporción de la población en condición de pobreza, 79%.

Definición 2.1. *Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.*

Figura 2.38: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA, 2010



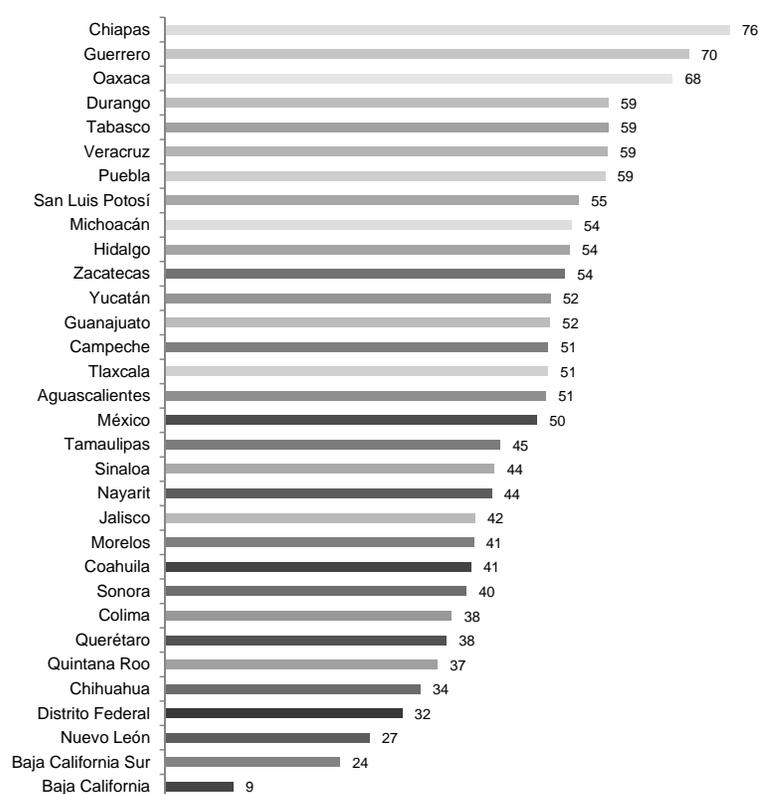
FUENTE: Elaborada con datos del Coneval (www.coneval.gob.mx/).

Por la definición 2.1, las entidades con menor población en situación de pobreza como proporción de su población total son Nuevo León (986.1 mil personas), Coahuila (770.4 mil personas) y el Distrito Federal (2,525.8 mil personas). Aquí destaca el hecho de Veracruz, Puebla, México y Guanajuato que concentran una

importante parte de la riqueza nacional y se les transfiere un considerable gasto federal y; sin embargo, cuentan con niveles altos de pobreza.

Por contraste, en el otro extremo, en Chiapas existen 3.8 millones de personas en situación de pobreza, en Oaxaca 2.6 y Guerrero 2.7, de las que, en este último caso, 1.3 se encuentra en situación de pobreza moderada y, un millón en situación de pobreza extrema, asimismo, su población con un ingreso inferior a la línea de bienestar²³ 2.4 millones de personas y, 1.3 por debajo de la línea de bienestar mínimo²⁴.

Figura 2.39: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA PATRIMONIAL, 2005



FUENTE: Elaborada con datos del Coneval (www.coneval.gob.mx/).

En la figura 2.39 se muestra una forma más conveniente de visualizar la magnitud del problema desde el ámbito personal, la definición de pobreza de

²³La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias) (Coneval, 2010, p. 40).

²⁴La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

patrimonio²⁵, que se define como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Por su nivel de pobreza patrimonial destacan, en orden descendente Chiapas (76 por ciento), Guerrero (70%)²⁶ y Oaxaca (68%). El primero tiene 12.4 veces más habitantes con pobreza patrimonial que Baja California y, Guerrero registra 18.2 veces más habitantes en esa situación que Baja California Sur. Ambas Californias, Nuevo León y Distrito Federal son las entidades con más baja pobreza patrimonial en sus habitantes. Por si fuera necesario confirmar esta apreciación, existe otro indicador de pobreza que muestra resultados muy similares a los obtenidos al emplear el concepto de pobreza patrimonial: el índice de marginación²⁷.

El índice de marginación permite diferenciar entidades federativas en función del impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a diferentes oportunidades, servicios o bienes. A partir del análisis de los indicadores relacionados con la educación básica, la residencia en viviendas inadecuadas (por equipamiento o infraestructura), la residencia en localidades pequeñas, dispersas y aisladas, y la percepción de ingresos monetarios bajos, se construye dicho índice (CONAPO, 2011b).

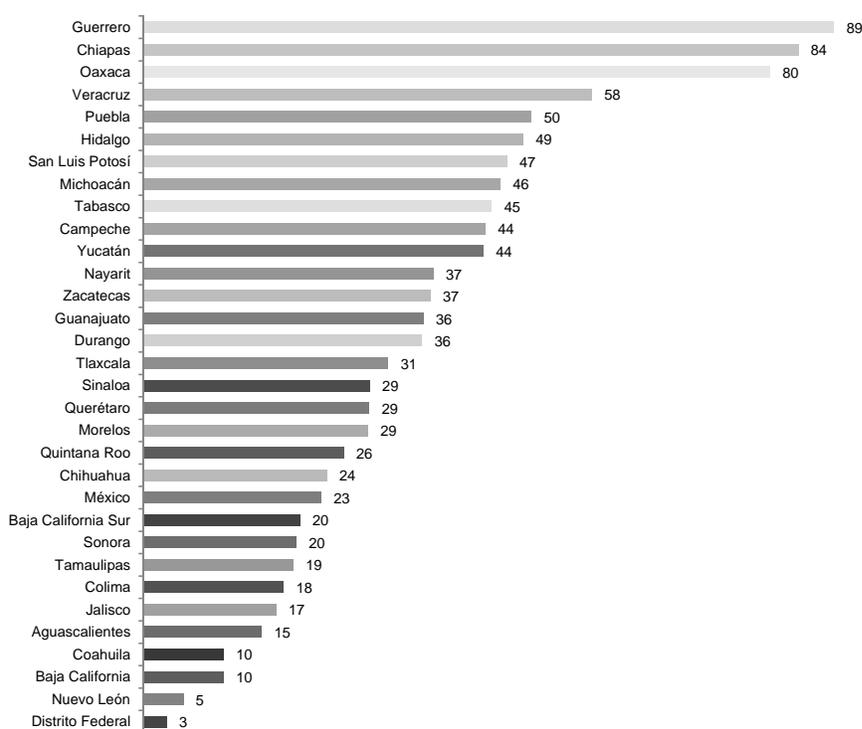
Los datos del índice de marginación confirman el hecho de que son precisamente las entidades de Guerrero, Chiapas y Oaxaca los más empobrecidos. En contraste, las entidades de Nuevo León, Distrito Federal y Baja California muestran niveles considerablemente inferiores de marginación; es decir, están considerados entre los más desarrollados socialmente. La distancia entre la entidad de mayor marginación (Guerrero) y el de menor (Distrito Federal) es de 86 puntos porcentuales.

²⁵Comprende la pobreza alimentaria y de capacidades, la primera se relaciona con insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y; la segunda, con la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (Sedesol, 2002b).

²⁶La última información disponible indica que Guerrero es la entidad con mayor privación patrimonial: en el año 2000 ocupaba el tercer lugar, en 2005 el segundo y en 2010 el primero (Coneval, 2011a).

²⁷De acuerdo a CONAPO el índice de marginación está concebido con el interés particular de ser una medida que dé cuenta de las carencias que padece la población. Se construyen indicadores de déficit capaces de describir la situación en que se encuentran las personas que residen en las entidades y municipios que componen el territorio nacional. A través de dichos indicadores se contribuye a una reflexión sobre las deficiencias que reflejan cada uno de éstos. Se consideran variables tales como: educación, servicios de drenaje, agua entubada, luz eléctrica, hacinamiento, condiciones de vivienda.

Figura 2.40: *INDICE DE MARGINACIÓN SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN (Escala del 0 al 100), 2010*



FUENTE: Elaborada con datos del Conapo.

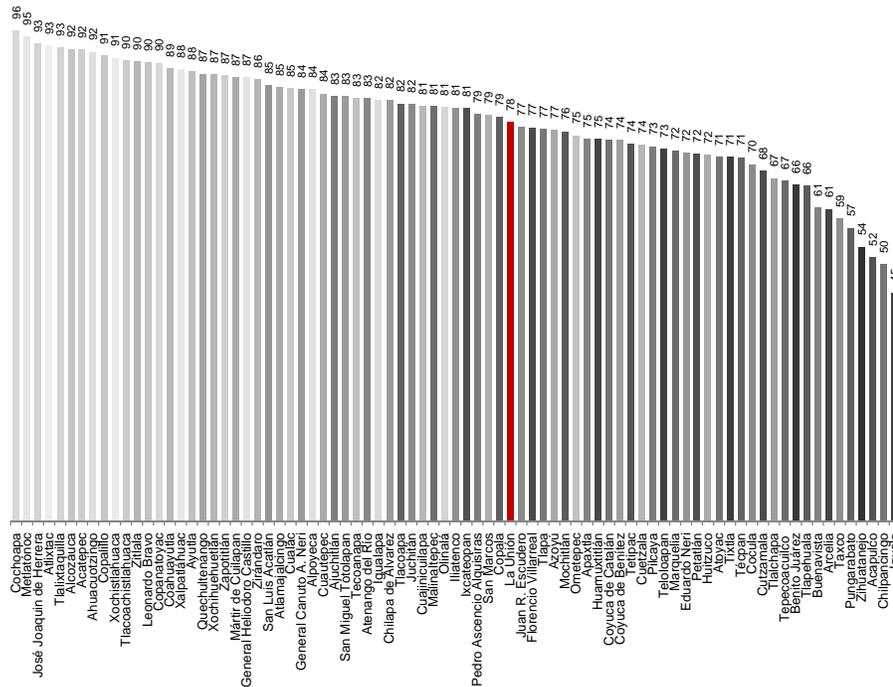
A la situación de pobreza y marginación, que padece la población pobre de la mayoría de las entidades, se agrega el fenómeno de la discriminación, problema que torna más grave aún la situación, sobre todo para algunos sectores específicos de pobres. Concretamente me refiero a la discriminación de las mujeres. Como lo señala (Marx, 1975, p. 480), el empleo de las mujeres y el de los niños, como corresponde a una economía desarrollada o en desarrollo, tiende a incrementarse. En México, en 1998 las mujeres constituían el 33.7% de la población ocupada, pero en el segundo trimestre de 2012 alcanzaban el 38.2% de la fuerza de trabajo empleada, ciertamente en la zona urbana se emplea un mayor número de mujeres 42% de las ocupadas, y en las zonas menos urbanas 34.4%. La desigualdad salarial se manifiesta en el porcentaje de mujeres que reciben hasta un salario mínimo 19% en relación a los hombres 11%, o más aún, las mujeres que reciben más de dos hasta tres salarios mínimos son el 17.6%, mientras que los hombres 24% de los ocupados.

En el estado de Guerrero, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en el segundo trimestre de 2012 había 553,136 mujeres trabajando, número que representa 39.2% por ciento del total de las mujeres de 14 años y más. El sector servicios de la economía concentra a 71 de cada 100 mujeres

ocupadas del estado. De cada 100 que laboran en este sector, 25 se dedican al comercio y 46 prestan servicios personales y diversos. Las mujeres menores de 30 años que trabajan representan 30.8 %; las que tienen de 30 a 49 años 44.9 % y el restante 24.3 son mujeres de 50 y más años de edad. Cabe destacar que las mujeres con educación media superior y superior son las que mayores oportunidades de empleo tienen, actualmente por las características de nuestra economía y falta de oportunidades, representan el 28 %, contra una participación económica de 29 % de mujeres con primaria incompleta. Finalmente, las mujeres casadas se insertan con mayor frecuencia en el mercado laboral, con una tasa de participación económica de 46 %; le siguen las solteras con 28 % y, por último, en unión libre, separadas, divorciadas y viudas, con 26 %.

Por supuesto, la tendencia se manifiesta en los municipios de la entidad, por ejemplo, en Acapulco el 42.4 % de la población ocupada son mujeres. La consecuencia es evidente, el cuidado y educación de los hijos queda a cargo de las estancias infantiles y, de los mayores, en general, del medio en que se viva, los *lumpen* abundan más en las zonas pobres del medio urbano.

Figura 2.41: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010



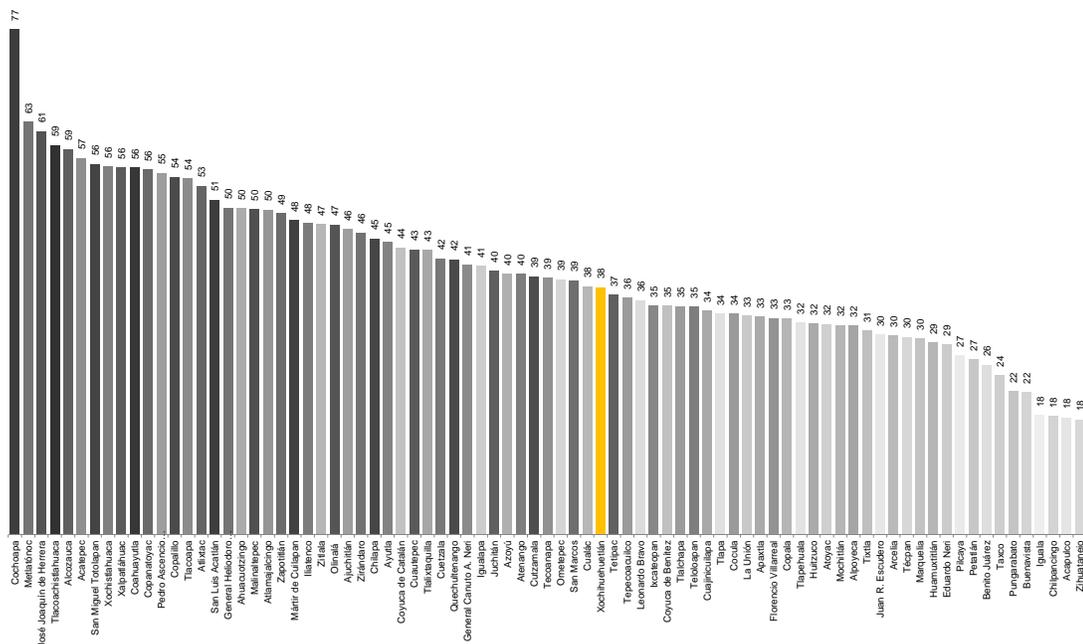
FUENTE: Elaborada con datos del Coneval.

Particularmente, los niveles de pobreza en los municipios de Guerrero alcanzan grados infrahumanos, las sufren todas. En la gráfica 2.41 de izquierda a derecha se relacionan relativamente los más pobres a los menos pobres, el porcentaje de la

población en situación de pobreza es del 78 %. Los municipios más pobres entre los pobres, en orden descendente, son Cochoapa (96 % de su población), Metlatonoc (95 %), José Joaquín de Herrera (93 %), Atlixnac (93 %), Tlaxihtaquilla (93 %); en el otro extremo como es de esperarse, el menos pobre Iguala (45 %), Chilpancingo (50 %), Acapulco (52 %), Zihuatanejo (54 %), Pungarabato (57 %) y Taxco (59 %) (Coneval, 2011a).

Respecto al grado de marginación, los resultados del Coneval coinciden, más menos, con los estimados por el Conapo y confirman lo que hemos venido sosteniendo desde páginas atrás, vemos cómo Zihuatanejo, Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Pungarabato y Taxco son los más desarrollados en términos económicos y sociales de entre los municipios de Guerrero; empero, en el otro polo, municipios como Cochoapa, Metlatonoc y José Joaquín de Herrera, etc, son los más infradesarrollados.

Figura 2.42: *INDICE DE MARGINACIÓN EN MUNICIPIOS DE GUERRERO (Escala del 0 al 100), 2010*



FUENTE: Elaborada con datos del Conapo.

Si todo lo anterior no fuese suficiente, otro índice que corrobora el grado de pobreza y marginación de las entidades y municipios y que arriba a conclusiones similares, es el Índice de Desarrollo Humano²⁸, véase en tal sentido el .

²⁸Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta su Informe sobre Desarrollo Humano. En él se evalúa el estado del “desarrollo humano”, definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elección de las personas. El contenido

La lección es clara, los modelos de crecimiento económico federal hasta ahora implementados y los esfuerzos por avanzar en la descentralización en la década pasada, tanto en la planeación del desarrollo regional como en la definición de estrategias y la ejecución del gasto social y en infraestructura del Estado, es cierto que han propiciado el desarrollo de zonas alternas a las que tradicionalmente han concentrado los beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, la evidencia empírica disponible sugiere que dichos procesos son selectivos como lo fueron en el pasado, que no responden a una lógica contracíclica dinámica y mientras esto sea así no reducirán la brecha del desarrollo regional y, los afectados, seguirán siendo, en verdad, más que los beneficiados, en una relación de 7 a 32 en el caso federal y, en el estatal de 7 a 81.

La *descentralización de la riqueza* sostiene conforme a una lógica circular e interdependiente que, dada una desigualdad del tipo $a > d > c > \dots > b$ (imagine si se quiere, que son entidades federativas o municipios), ésta no se corrige trasladando proporcionalmente más recursos a a , sino trasladando para su desarrollo capitalista, temporal y continuamente recursos a b más que proporcional a su contribución a la riqueza, población e impuestos y, esto conviene, a a dada la propensión marginal a consumir e importar de b ²⁹. Lo contrario ensancha la desigualdad, mientras que, selectivamente el comportamiento es errático, porque beneficia sólo al que es seleccionado y al que de por sí ocupa un lugar preponderante en la desigualdad. Y, que en la corrección de esta desigualdad federal, juegan un importante papel el Estado y las instituciones³⁰. A propósito

del Informe está basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), generado como alternativa al PIB per capita para medir el avance en las condiciones de vida de la humanidad. El Índice de Desarrollo Humano abarca tres dimensiones fundamentales de la vida humana: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente. Para cada dimensión se construye un indicador de privación.

²⁹Los resultados son distintos si se trasladan mayores recursos a a , pues, significa aumentar la propensión marginal a ahorrar y, por tanto, no generar un círculo virtuoso de demanda efectiva. Por el contrario, la descentralización de la riqueza en forma personal y espacial, significa generar un círculo virtuoso y dinámico de demanda efectiva y oferta, la antítesis directa de la eficiencia en el sentido de Pareto.

³⁰La desigualdad no se corrige como ciertos gobiernos, que han escuchado que las personas pobres no cuentan con refrigeradores, planchas, lavadoras, pisos firmes, etc— mal interpretando la teoría de Rawls (1971)— han corrido a distribuir de forma focalizada dichos bienes a través de programas sociales, porque dicen que otorgando una canasta mínima se mejora la situación del más desdichado. Atacan así, pues, el efecto y no la causa. Eso puede ser altruista, pero de ninguna forma eficaz. Para fracaso de dicha política, de ejemplo está Guerrero, que ocupaba el tercer lugar en pobreza y ahora el primero. La raíz se encuentra en la falta de un empleo permanente y bien remunerado, para esto es importante— en un entorno federal de economía abierta y oligopólica— generar las condiciones de un desarrollo espacial del capitalismo, infraestructura, educación, vivienda y servicios públicos, en una palabra, como señalara (Keynes, 1936), *píramides* y, para ello es necesario transferir recursos más que proporcionalmente, esto es, inversamente proporcional a la riqueza, población e impuesto. Aquellas cosas vendrían por consecuencia. Así, se mejora la situación del peor situado y, la libertad del mismo sin la presencia de un estado

de esto, (Keynes, 1936, p. 349) lo expresa más o menos así:

... pues ya hemos visto que hasta que se llegue a la ocupación plena, el crecimiento del capital no depende en absoluto de la escasa propensión a consumir, sino que, por el contrario, ésta lo estorba, y sólo en condiciones de ocupación plena, una pequeña propensión a consumir puede conducir al aumento del capital.

Del conocimiento de este principio como lo señalara (Keynes, 1936, p. 29) “... surgen conclusiones que son particularmente relevantes para los problemas de finanzas públicas y políticas públicas en general así como para el ciclo económico”. Pues, como puede apreciarse, el planteamiento diverge directamente con la teoría que señala que dado que los grupos de más altos ingresos tienen mayor propensión al ahorro, una política encaminada a promover un rápido desenvolvimiento económico debe redistribuir, hacia ellos, el precario ingreso de la población con menor propensión a ahorrar, integrada regularmente, por quienes perciben los niveles de ingresos más bajos.

Conclusiones

En un entorno federal de economía abierta, monopolios y oligopolios y en el que se ha privilegiado históricamente al centro y norte del país, históricamente las tasas de crecimiento anual del PIB estatal han sido bajas. En particular, Guerrero cuenta con una débil industria de la transformación que crece a tasas muy bajas y, peor aún, en el periodo 2008-2010, decreció. Su tasa media anual del periodo 2003-2010, es negativa (0.89). Los subsectores que más han contribuido al escaso crecimiento fueron comercio, transportes, correos y almacenamiento, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles. Lo anterior ha tenido repercusiones directas, al no generarse los empleos requeridos: más de 154,543 anuales sin considerar a las personas que emigran. Esto implica que en los próximos años se necesita un crecimiento considerablemente superior del PIB respecto al de la tasa poblacional, estimada en 2.2%. La contribución de Guerrero al PIB nacional es mínima 1.57%, que se explica por su limitado desarrollo económico, especialmente el industrial, fenómeno asociado a la desigualdad económica federal. La dotación de servicios públicos muestra también un profundo rezago histórico, en congruencia con lo anterior. Es necesario, por tanto, añadir inversión pública, mejorar la dotación de infraestructura y servicios públicos sin precedente para su desarrollo, generando más empleo y más demanda efectiva.

Por lo que hace a la distribución del ingreso, históricamente no se advierten cambios significativos, el ingreso se concentró en demasía en un reducido número

totalitario.

de entidades, sustentándose en el tiempo con mecanismos de redistribución que la fortalecieron. Dada la distribución de potestades, el estado tiene poco margen en la distribución del ingreso, empero, de los recursos transferidos mediante el acuerdo federal los ganadores continúan siendo los mismos, no hay pues una política de redistribución y de inversión equitativa. Comparado con el resto de las entidades hacia el exterior y los municipios, hacia el interior, tenemos que el esfuerzo para nivelar sus grados de desarrollo es insignificante; más bien se tiende a ahondar las diferencias, privilegiando a las entidades y municipios que históricamente han sido los ganadores de los modelos de crecimiento implementados, en detrimento de la mayoría de las entidades y los municipios de las mismas. El resultado final es la falta de desarrollo económico que se traduce en mayores índices de pobreza y marginación, que se asocia a una tendencia creciente de la concentración del ingreso en los niveles más ricos de la población de las entidades y municipios donde históricamente se ha concentrado el ingreso y, a un retroceso en las condiciones de vida de la población de la mayoría de las entidades y municipios que han sido marginados históricamente.

A la luz de las observaciones y evidencia precedente parece nítido que la situación social y económica de la mayoría de las entidades, en particular del estado de Guerrero y la mayoría de sus municipios es de una auténtica marginación económica y social. Tenemos ante nosotros a la pobreza misma, una población desprovista de los satisfactores más elementales, desempleada, sin vivienda y con hambre; situación que contrasta con los avances en infraestructura y bienestar en sólo algunas entidades y municipios impulsados desde tiempos atrás. Ahora bien, las entidades y municipios marginados no podrán superar su situación sin una vigorosa redistribución, sobre todo mediante la transferencia de recursos muy superiores a los que actualmente se han otorgado por parte del gobierno federal en un caso, y un poderoso apoyo por parte del estado y de la federación en el caso de los municipios. Vemos, pues, lo errado que es redistribuir transferencias conforme a la velocidad de acumulación y concentración del PIB, la población e impuestos o peor aún, con el pretexto de *fortalecer el federalismo fiscal*, disminuir la *dependencia financiera* y eliminar los *desequilibrios horizontales* regresar en la práctica potestades a los gobiernos locales, como desatinadamente proponen Moya (2002) y Ramos (2010).

§ 2.3

Vivienda

De acuerdo a las instituciones establecidas, específicamente, el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley*

establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” (las cursivas son mías)(DOF, 1917); adicionalmente, en un estudio sobre la medición de la pobreza se reconoce que: “No es suficiente una canasta básica alimentaria para construir una línea de pobreza: se requiere considerar otras necesidades básicas no alimentarias. La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar) consideró, en lo que se conoce como Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), los rubros, además de los alimentarios ya referidos, los relacionados con la vivienda . . .” Sedesol (2002b). A lo largo de esta sección se mostrará que, las condiciones que prevalecen en la vivienda en Guerrero y sus municipios no alcanzan una calidad aceptable para una vida digna y decorosa de sus habitantes. Y, aunque el derecho a una vivienda digna y decorosa se encuentra establecido en nuestra Carta Magna, en Guerrero esto no ha pasado de ser pura letra muerta en la mayoría de sus municipios y habitantes. La tesis central que guía esta sección es que las condiciones de las viviendas en Guerrero muestran el mayor atraso respecto a otras entidades. La pobreza de sus habitantes se ve reflejada en lo precario de sus viviendas, tanto en su “déficit cuantitativo”–cuetión que se refleja en el hacinamiento–, como en la calidad o “déficit cualitativo”.

Al igual que en secciones anteriores, la metodología seguida consiste en analizar indicadores fundamentales que permiten evaluar en cantidad y calidad el comportamiento del fenómeno, comparándolos con el resto de las entidades federativas y, a la vez, los municipios de Guerrero. Los indicadores analizados incluyen dos grupos: los que tienen que ver directamente con las condiciones físicas de la vivienda: nivel de hacinamiento, materiales de construcción y dotación de servicios públicos, pero también los que se relacionan con su entorno físico y social, como seguridad y transporte; asimismo, resulta ilustrativo en algunos casos incorporar referencias a la situación de la vivienda en otros países, a manera de contexto y marco que permita dimensionar nuestra realidad.

Esta sección comienza con un análisis de las políticas habitacionales que han sido implementadas por el Estado a partir de 1925, año en que el gobierno asume una posición comprometida en la instrumentación de políticas que dan las primeras respuesta a la creciente demanda de vivienda social resultante del modelo de desarrollo industrial que comienza a impulsar. Posteriormente se aborda el acceso a la vivienda, destacando los mecanismos mediante los cuales los habitantes se hacen de una vivienda.

Contextualizando el problema de la vivienda de los trabajadores agrícolas y urbanos, resulta muy claro el enfoque teórico de (Marx, 1975) sobre las implicaciones del hacinamiento de los obreros en las ciudades y en el medio agrícola. Solo recordar que como ya se vio en la sección 2.1 de este capítulo al analizarse la migración rural-urbana como resultado de la acumulación y concentración del capital impulsada, en mucho, por el gobierno, hay que distinguir

sus efectos diferenciales de entidad a entidad y de municipios a municipios. El autor del *Capital* distingue la situación de la vivienda en el medio agrícola y, por otro, en el medio urbano. Respecto a la vivienda de los trabajadores del medio urbano, citando a un informe sobre salud del Dr. Simon, dice:

El hogar se instalará donde el techo sea más barato: en barrios donde la inspección sanitaria recoge los frutos más mezquinos, donde el alcantarillado es más deplorable, menor la circulación, mayor la cantidad de inmundicia colectiva, más mísero o de peor calidad el suministro de agua; en ciudades donde escasean al máximo la luz y el aire. Son estos los peligros, desde el punto de vista sanitario, a los que inevitablemente está expuesta la pobreza cuando la misma supone falta de alimentos.

Asimismo, respecto al hacinamiento y la pobreza:

Todo observador imparcial puede apreciar que cuanto más masiva es la concentración de los medios de producción, tanto mayor es la consiguiente aglomeración de obreros en el mismo espacio; que, por tanto, cuanto más rápida es la acumulación capitalista, tanto más miserables son para los obreros las condiciones habitacionales. Es evidente que las “mejoras” urbanísticas que acompañan el progreso de la riqueza y que se llevan a la práctica mediante la demolición de barrios mal edificados, la construcción de palacios para bancos, grandes tiendas, etc., el ensanchamiento de avenidas destinadas al tráfico de carrozas de lujo, la introducción de ferrocarriles urbanos, etc., se arrojan a los pobres a tugurios cada vez peores y más atestados. . .

En su grado más alto, ese hacinamiento determina casi necesariamente tal negación de toda delicadeza, una confusión tan asqueante de cuerpos y funciones corporales, tal exposición de desnudez [. . .] sexual, que más que humano es bestial. Estar sujeto a estas influencias significa una degradación que necesariamente se vuelve más profunda cuanto más continúa su obra. Para los niños nacidos bajo esta maldición, constituye [. . .] un *bautismo en la infamia*.

Y, respecto al hacinamiento y salud en el caso de la vivienda de obreros agrícolas:

. . . el hacinamiento en las viviendas de los obreros agrícolas es motivo de profunda inquietud no sólo para las personas que se ocupan de la salud, sino para todas las que se atienen a la decencia y la moralidad de la vida [. . .], quienes elaboran informes sobre la difusión

de enfermedades epidémicas en los distritos rurales denuncian el hacinamiento habitacional como causa que frustra por entero todo intento de contener el progreso de una epidemia ya declarada [...] Y las personas que han denunciado esa situación, no han guardado silencio acerca de otro mal. Incluso cuando su tema originario se limitaba al cuidado de la salud, se veían casi obligados a ocuparse de los otros aspectos del problema. Al mostrar cuán frecuentemente adultos de uno u otro sexo, casados y solteros, deben yacer amontonados en estrechos dormitorios, los informes de esos observadores tenían necesariamente que suscitar la convicción de que en las condiciones descritas se ultrajan de la manera más grosera el sentimiento del pudor y la decencia, *causándose la ruina, casi necesariamente, de toda moralidad* [...]

En México, lo anterior se manifiesta por el impulso muy fuerte de la industrialización, sobre todo, en el centro y norte del país en un entorno de políticas de bienestar, con un abandono relativo, en esos términos, de la mayoría de las entidades. Situación que configuró el desarrollo espacial de la política de vivienda entre y dentro de las entidades federativas. Obviamente, con el modelo neoliberal la situación se ha preservado, el mercado habitacional tiene lugar, preponderantemente, en las entidades y sectores poblacionales donde se concentró la riqueza, ingreso y población.

2.3.1. Desarrollo de la política habitacional en México

De 1929 a 1932 tiene lugar la Gran Depresión (Tello, 2010). En este contexto, en el plano de la *praxis* política, para hacerle frente a la crisis económica en el año de 1933 se impulsa por parte del presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt el denominado *New Deal*. Más tarde, en 1936 en el plano de las teorías económicas, aparece *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de John Maynard Keynes, teoría que le da sustento intelectual a la política económica y social impulsada por el “*Estado benefactor*”, tanto en el impulso al crecimiento económico como en la atención a necesidades sociales, tales como el acceso a un empleo, educación, salud, vivienda, etcétera. México no es la excepción a esta tendencia internacional y ya incluso la constitución de 1917 contempla algunos derechos sociales como el derecho a la tierra, al trabajo libre, a la educación, salud y vivienda digna (Peña y Aguirre, 2006). Pero, es en 1925 bajo el influjo de la Revolución Mexicana que el gobierno comenzó su participación en el financiamiento de la vivienda, se crea así el Programa de Créditos para Empleados Federales y, en 1933 la Dirección Nacional de Pensiones Civiles y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en 1943 se crea el Banco

de Fomento a la Vivienda y, durante este tiempo se faculta al Departamento del Distrito Federal para construir vivienda; también, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) operaba programas de vivienda en arrendamiento para sus trabajadores; sin embargo, la cobertura de asistencia social se enfocaba a los empleados del gobierno, del ejército y las instituciones encargadas de la política de vivienda ((Schteingart, 1989) citada en Pérez (2010)). Cabe mencionar que empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex) tuvieron programas propios desde 1943.

En 1954, tratando de adoptar una nueva política, se crea el Instituto Nacional de Vivienda, con funciones de planificación y coordinación de los diferentes niveles de gobierno y, a principios de los años sesenta, el escenario socioeconómico caracterizado por el crecimiento sostenido del PIB y la estabilidad de precios, así como por el fortalecimiento de la participación del Estado, tanto en calidad de agente económico directo como de controlador, planificador y regulador de la esfera económica, financiera y social y, como respuesta a las necesidades de vivienda surge en 1963 el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) mediante la creación del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), que se encargarían de fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda y de establecer las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacionales (Peralta, 2010; Ortiz, 1998; Pérez, 2010).

Es a partir de los años setenta cuando la dinámica demográfica, principalmente, hacia el centro del país influye en el ritmo de producción habitacional. Ante estos hechos, la respuesta gubernamental consistió en fortalecer su papel promotor, al crear los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores. Además, como parte de la reforma a la fracción XII del artículo 123, que ocurrió en 1972, que estableció la obligación de los patrones para proveer vivienda (Ortiz, 1998), se funda en ese mismo año el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Posteriormente, a partir de 1982, se crea el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), originalmente creado para atender las necesidades de vivienda de la población no asalariada con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo y dedicado a financiar acciones que permiten a los hogares de menores ingresos iniciar la edificación de su vivienda (Garza y Schteingart, 2010). Aunado a esto, a partir de 1983 se establece en el artículo cuarto constitucional el derecho universal de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, con lo cual se formaliza y hace explícita la obligación del Estado de construir y otorgar vivienda a la población; sin embargo, en este periodo los requisitos para el otorgamiento de créditos establecían condicionamientos laborales, salariales y otras exigencias específicas a la población ocupada en el mercado formal y con un cierto nivel adquisitivo, se excluía así a

las población más pobre ocupada en el sector informal y mal remunerada. Es en este entorno que en 1992 es creada la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo mandato es promover el desarrollo social, regional y urbano, y la promoción de vivienda de interés social para los sectores más pobres (Pérez, 2010).

La política de vivienda impulsada por el estado Mexicano en el periodo descrito, estuvo marcada en general, por un compromiso fuerte por parte de éste en garantizar la atención a derechos sociales plasmados en las instituciones, entre ellos el de la vivienda, al menos a los empleados en las entidades o municipios donde mayormente tuvo lugar el desarrollo de la política de industrialización del país; sin embargo, el modelo económico, sus bases teóricas y objetivos habrían de cambiar en el mundo y, México no fue la excepción.

En 1947, F. Hayek convoca a destacados intelectuales liberales y fundan la *Sociedad Mont Pelerin*, la principal preocupación, deliberar sobre el futuro de la libertad y dignidad humana frente al colectivismo autoritario y opresor que en esa época se perfilaba en todo el mundo, que reclamando éste último tolerancia cuando eran minoría, buscaban solo establecer una posición de poder desde la cual suprimir todos los puntos de vista excepto el propio³¹ (Hayek, 1944). Aunque, también (Keynes, 1936, p. 355) distinguió perfectamente el problema al señalar que: "...por encima de todo, el individualismo es la mejor salvaguarda de la libertad personal si puede ser purgado de sus defectos y abusos, en el sentido de que, comparado con cualquier otro sistema, amplía considerablemente el campo en que puede manifestarse la facultad de elección personal. También es la mejor protección de la vida variada, que brota precisamente de este extendido campo de la facultad de elección, cuya pérdida es la mayor de las desgracias del estado homogéneo o totalitario" y agregaba más adelante, "los sistemas de los estados totalitarios de la actualidad parecen resolver el problema de la desocupación a expensas de la eficacia y la libertad". Lo cierto, es que los sistemas totalitarios ni resolvieron la desocupación con eficacia y, sí por lo contrario, limitaron la libertad de sus ciudadanos.

Ya a mediados de la década de los setenta del siglo xx, se pone en marcha lo que Tello (2010) adopta de J.K Galbraith la "Revolución de los Ricos" y que ha consistido, precisamente, en la rebelión de éstos (algunos formados y otros fortalecidos en el periodo del "Estado de bienestar") frente al Estado interventor.

³¹Sirva un extracto del famoso ensayo de Hayek "Por qué no soy conservador" para entender su punto: "...el liberal, en abierta contraposición a conservadores y socialistas, en ningún caso admite que alguien tenga que ser coaccionado por razones de moral o religión. Pienso con frecuencia que la nota que tipifica al liberal, distinguiéndole tanto del conservador como del socialista, es precisamente esa su postura de total inhibición ante las conductas que los demás adopten siguiendo sus creencias, siempre y cuando no invadan ajenas esferas de actuación legalmente amparadas. Tal vez ello explique por qué el socialista desengañado, con mucha mayor facilidad y frecuencia, tranquiliza sus inquietudes haciéndose conservador en vez de liberal".

Así, se propusieron recuperar su participación en la riqueza y el ingreso, y declarar, desde las cátedras en las universidades y en todos los medios posibles, las ventajas del libre comercio y lo *ineficaz* que había resultado la ingerencia directa del Estado en la economía.

Dos hechos fundamentales le dan objetividad al nuevo liberalismo, en lo exterior el desbordamiento del capital de países desarrollados a subdesarrollados, frente a lo cual se pide el libre tránsito de mercancías, servicios y capital, pues, ya las fronteras le eran un estorbo (como lo fueron antes de que entidades independientes formaran una federación); mientras al interior de las economías, el fenómeno del desempleo e inflación, junto a ello la inconformidad de amplios sectores sociales que demandaban democracia.

De acuerdo a Cordera y Tello (1981), para 1980 el nuevo liberalismo estaba consolidado y predominaba en los países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y otros países europeos. En 1979 Margaret Thatcher resulta electa ministra en Gran Bretaña y, en 1980, Ronald Reagan es electo presidente de Estados Unidos, ambos de una ideología liberal.

En este contexto, en México la lucha ideológica adquiere la forma por lo que Cordera y Tello (1981) denominaron "*La disputa por la nación*", de la que resultan vencedores los nuevos liberales. Así, al concluir la administración de José López Portillo e iniciar la de Miguel de la Madrid Hurtado a partir de 1982 se abandona el modelo de desarrollo seguido por el Estado Mexicano que consistió en una fuerte y excesiva intervención en la acumulación y concentración de la riqueza e ingreso en unas cuantas entidades federativas³², con una relativa justicia social y proteccionismo económico; e iniciaría la aplicación de políticas económicas y sociales basadas en el modelo neoliberal y, en línea con ese pensamiento, el Estado dejó de asumir su responsabilidad como impulsor e interventor en el acceso de los trabajadores a la vivienda. La situación la describen Cordera y Tello (1981), en

³²En su forma clásica es muy precisa la observación de (Marx, 1975, p. 946): "*El sistema proteccionista era un medio artificial de fabricar fabricantes, de expropiar trabajadores independientes, de capitalizar los medios de producción y de subsistencia nacionales, de abreviar por la violencia la transición entre el modo de producción antiguo y el moderno.* Los estados europeos se disputaron con furor la patente de este invento, y una vez que hubieron entrado al servicio de los fabricantes de plusvalor, no sólo esquilmaron al propio pueblo—indirectamente con los aranceles protectores, directamente con primas a la exportación, etcétera— para alcanzar ese objetivo, sino que en los países contiguos dependientes extirparon por la violencia toda industria, como hizo Inglaterra, por ejemplo, en caso de la manufactura lanera irlandesa. En el continente europeo, siguiendo el método Colbert, el proceso se había simplificado considerablemente. Aquí, parte del *capital originario del industrial fluía directamente del erario público.* “¿Por qué”, exclama Mirabeau, “ir a buscar tan lejos la causa del auge manufacturero de Sajonia antes de la Guerra de los Siete Años? ¡180 millones de deudas públicas!”

Sistema colonial, deudas públicas, impuestos abrumadores, proteccionismo, guerras comerciales, etcétera; estos vástagos del período manufacturero propiamente dicho experimentaron un crecimiento gigantesco durante la infancia de la *gran industria*”.

los siguientes términos:

Otras políticas de bienestar social (v. gr., de seguridad social, de construcción de viviendas) se orientarían por el criterio de favorecer el esfuerzo individual y/o gremial, en contra de políticas que privilegiaran los intereses de clase y se orientaran a satisfacer a los grupos de población más necesitados dentro de un programa de solidaridad. Así, la seguridad social y las garantías y la calidad de los servicios derivados de ella responderían al nivel de ingreso—y a la cuota correspondiente—del asegurado: a mayor ingreso mejor servicio y mayores prestaciones. Lo mismo sucedería con los programas de vivienda obrera o de interés social: por encima de esquemas solidarios que beneficiaran con casas-habitación a trabajadores de salario mínimo, se daría preferencia a contratos individuales, o con sindicatos de empresa, ordenados en función de la cuantía de las aportaciones (a mayor salario mayor aportación) de los obreros mejor situados en la escala salarial.

El Estado mexicano reorientó, pues, radicalmente la política de vivienda a partir de 1982 y asume una función de promotor y gestor de los programas de vivienda para entregarla al mercado, reservándose en ciertos casos la posibilidad de fijar las reglas del juego y la competencia entre los promotores/construtores, cuando éstos utilizan para sus promociones inmobiliarias recursos de los organismos públicos de vivienda (Coulomb en Garza y Schteingart (2010)). En resumen, vendría a prevalecer el criterio de quien quisiera vivienda que la comprara, y la calidad de la misma dependería de los niveles de ingreso con que dispusiera quien lo hiciera. Todo esto, como es evidente, en perjuicio de los más pobres.

Esta reorientación de la política habitacional alcanzó su pleno desarrollo a partir de 1992, después de la reprivatización de la banca, con la aplicación de profundas reformas a la operación de los organismos públicos de vivienda (Fovi, Infonavit y Fovissste) y la expedición del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda firmado en 1992, que en definitiva reestructuran los organismos de cobertura nacional para regresar a su forma financiera y para promover la integración del mercado habitacional (Coulomb en Garza y Schteingart (2010), (Pérez, 2010)). Así, para integrar a todos estos organismos en 2001 se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), organismo desconcentrado de la Sedesol e instancia única del gobierno federal con facultades para coordinar las actividades de los agentes, instituciones y entidades públicas que participan en los procesos de producción habitacional y el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), que funge como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia habitacional.

Así, en 2002 la Secretaría de Desarrollo Social formula el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de ese año y, en el que el Estado manifiesta la posición que adopta respecto a la vivienda en los siguientes términos: “Es importante que esta nueva etapa se fundamente en una estrecha coordinación institucional y en el desarrollo del financiamiento hipotecario privado, de tal manera que se dé respuesta a la demanda habitacional que se genere, tanto en número y calidad, como en su cobertura geográfica” (Sedesol, 2002a). El Estado mexicano dejaba de ser constructor para limitarse a las tareas de financiador (en ciertos casos) o de simple orientador y facilitador (Garza y Schteingart, 2010). El sesgo financiero de la política habitacional constituye un primer factor que explica por qué la acción del Estado mexicano no prioriza estrategias y políticas dirigidas a las necesidades de vivienda de las mayorías empobrecidas de la población, pues, de entrada el otorgamiento de los diferentes tipos de crédito habitacional es asignado a los trabajadores por las empresas o el gobierno, quedando así excluido tanto la población desempleada como los trabajadores del sector informal. Por consiguiente, sólo han resultado beneficiados casi exclusivamente el sector privado capitalista y, por supuesto sólo la población donde de por sí se ha concentrado el ingreso. Así lo revela Coulomb en Garza y Schteingart (2010):

Un análisis de los créditos otorgados pone en evidencia que se beneficia a las regiones del centro y norte del país, que se privilegia a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, así como a las capitales de los estados, mientras que las ciudades pequeñas o con índices de marginación elevado resultan fuertemente desatendidas³³.

En el caso del Estado de Guerrero, desde junio de 1987 opera el Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero (INVISUR); esta institución fue resultado de la fusión del Instituto de Desarrollo Urbano de Guerrero (INDESUR) con el Instituto de Vivienda de Guerrero (INVIGRO). Su labor consiste, básicamente, en la de planear el desarrollo urbano y promover acciones en materia de vivienda, evitar la especulación del suelo, regularización y fraccionamiento de la tierra para uso habitacional, dejando a la población más pobre en manos de las empresas constructoras y, por ende, sin la posibilidad de acceder a una vivienda “*digna*” y “*decorosa*” como se muestra en las subsecciones siguientes.

³³Lo anterior lo confirman cifras de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (<http://www.conavi.gob.mx/>). Dichas cifras acumuladas del periodo 2004-2011 revelan que sólo nueve entidades federativas concentran el 60% del financiamiento ejercido: Distrito Federal (10.8), México (10.7), Nuevo León (9.0), Jalisco (7.6), Baja California (4.9), Chihuahua (4.5), Tamaulipas (4.2), Veracruz (4.1), Guanajuato (4.1). En Guerrero se ha ejercido el 1.4% del financiamiento total, porcentaje equivalente a 23.1 mil millones de pesos.

2.3.2. Acceso a la vivienda

En cuanto al acceso a la vivienda, es importante distinguir, por un lado, las necesidades habitacionales y, por otro, la demanda de vivienda. Esta última se analiza en referencia al mercado habitacional conformado por distintas opciones: 1) la adquisición con o sin financiamiento, de una vivienda nueva; 2) el autoconsumo, el cual corresponde a la forma de autoproducción de la vivienda, y 3) el alquiler de una vivienda. Ahora bien, es cierto que la demanda puede obedecer a un determinado tipo de preferencias; sin embargo, se reconoce que el acceso a determinada opción de mercado está directamente relacionada con el ingreso de un hogar, su inserción laboral y su derechohabiencia en algún fondo de vivienda (Coulomb, 2007; Garza y Schteingart, 1978; Connolly, 2006; Pradilla, 1987).

La oferta de vivienda nueva puede clasificarse en función de las cuatro grandes formas de gestión y financiamiento de su producción. La forma de producción mayoritaria es la autoconstrucción. Es propia de la mayoría de la población que no tiene acceso a un crédito hipotecario y suele incorporar un porcentaje, a veces importante, de aporte de mano de obra del mismo usuario. Una segunda forma de producción de vivienda se puede denominar “producción por encargo”, a diferencia de la autoconstrucción el propietario del terreno y usuario de la vivienda encarga a terceros la construcción. En el pasado esta forma de producción fue dominante entre los sectores sociales de medianos y altos ingresos, pero fue desplazada a partir de los años sesenta por una tercera forma de producción: la promoción inmobiliaria capitalista que produce viviendas nuevas para esta parte de la población que tiene los ingresos suficientes para adquirirlas vía crédito.

La cuarta forma de producción se refiere a lo que se puede denominar “producción promocional del Estado” (Schteingart, 1989) y corresponde a “la acción habitacional del Estado mexicano” (Garza y Schteingart, 1978). No se trata de una producción estatal propiamente dicha, sino de viviendas producidas por empresas constructoras o promotoras inmobiliarias en estrecha coordinación con los distintos organismos públicos que otorgan créditos hipotecarios para su adquisición. Se le llama también “vivienda subsidiada” en virtud de que su precio de circulación en el mercado puede ser subsidiado y que la operación de recuperación de los créditos ofrece también determinados subsidios, no siempre de forma explícita. El Programa Sectorial de Vivienda establece distintas categorías de esta vivienda, en función de su precio y de la capacidad adquisitiva de la demanda: vivienda “básica”, vivienda “social”, vivienda “económica” y vivienda “media”.

En México, según el Censo de Población y Vivienda 2010, de 21.9 millones de viviendas particulares propias, el 30.1 % fueron compradas, el 32 % fue mandada a construir y el 33.3 % fueron construidas por sus propietarios. Un indicador de la

desigualdad federal la constituye la forma en que se adquiere una vivienda. Si dicho indicador lo conforma el porcentaje de vivienda comprada, puede observarse que mientras en Nuevo León el 56.1 % son adquiridas mediante la compra directa; en entidades como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, sólo el 7.5, 11.4 y 12.8 %, respectivamente, son adquiridas mediante ese mecanismo. Particularmente, en Guerrero de 658,638 viviendas particulares propias el 48.3 % son autoconstruidas, 35.5 % es mandada a construir y, sólo un 11.4 % es comprada. Igualmente, la desigualdad federal se manifiesta aquí de forma local, por ejemplo aunque es un porcentaje bajo, en Acapulco el 23 % de las 158,635 viviendas particulares propias son compradas; en el municipio de Cochoapa sólo el 0.97 % se adquiere por esa forma.

En resumen, el acceso desigual a la vivienda nueva en México puede analizarse al poner en relación estas cuatro formas de producción de vivienda con la distribución del ingreso de la población. Se puede evidenciar así que más de 50 % de la población no tiene acceso a las viviendas financiadas con créditos hipotecarios subsidiados o por la banca comercial. Pero esto significa también que, para las próximas décadas, de no modificarse la estructura actual de las formas de producción de nuevas viviendas, alrededor de 12 millones de hogares estarán orillados a resolver sus necesidades habitacionales por cuenta propia, vía autoconstrucción, o con los apoyos mínimos que el Estado mexicano proporciona a los autoconstructores.

2.3.3. Nivel de hacinamiento

Tres aspectos básicos definen la situación de la vivienda: la cantidad de viviendas existentes (stock habitacional), la cantidad que hace falta en función del número de hogares (déficit cuantitativo) y cuántas incumplen estándares mínimos de habitabilidad que permitan una calidad de vida digna y adecuada (déficit cualitativo)(UN-HABITAT, 2012a).

Para hacernos al déficit cuantitativo, podemos hacerlo considerando el hacinamiento. El CONAPO considera hacinamiento, al hecho de que más de dos personas duerman en un mismo cuarto, condición que no sólo compromete la privacidad de los residentes en la vivienda, sino que propicia espacios inadecuados para el desarrollo de distintas actividades esenciales para las personas. Además, señala que ninguna fuente de información (incluido el censo) proporciona datos sobre el tamaño del espacio físico y las dimensiones de los dormitorios y de la vivienda, para relacionarlas con el número de personas que los ocupan. En algunas regiones del país y en el medio rural los cuartos-dormitorio suelen ser más espaciosos que en las grandes metrópolis, no obstante, la ausencia de divisiones, cuando los comparten varias personas, resta privacidad y crea un ambiente familiar

poco adecuado para el desarrollo integral de sus moradores (CONAPO, 2011b).

Conforme a una metodología distinta, también UN-HABITAT señala que cuando 4 o más personas viven juntas en una habitación muy pequeña, pierden la dignidad y se vuelven susceptibles a enfermedades infecciosas y a la violencia doméstica. El desarrollo de los niños se ve afectado porque no pueden hacer sus tareas en un lugar tranquilo, duermen mal, y están expuestos a enfermedades, abusos y violencia. Ahora bien, el hacinamiento es un problema insignificante en el mundo desarrollado. Por ejemplo, menos del 1 % de la población de Canadá comparte la habitación con más de tres personas. Mientras que, en 2003, dos tercios de los casos de hacinamiento se daban en Asia, la mitad de las personas (156 millones) de Asia meridional. En el 2003 África se estaba ubicada en segundo lugar, con 75 millones de personas viviendo en condiciones de hacinamiento. En América Latina y el Caribe 49 millones no tienen suficiente espacio vital. En Chile, más de un cuarto de los residentes urbanos no tienen casa pero tienen techo, son los allegados, comparten la casa con otras familias (UN-HABITAT, 2006).

Para obtener el número de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, la metodología del CONAPO consiste en hacer la suma de los siguientes cuatro grupos de viviendas: viviendas particulares con sólo un cuarto dormitorio y con tres o más ocupantes; viviendas particulares con dos cuartos-dormitorio y con cinco o más ocupantes; viviendas particulares con tres cuartos-dormitorio y con siete o más ocupantes; y, por último, viviendas particulares con cuatro cuartos-dormitorio y con nueve o más ocupantes. Este total de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento se divide entre la diferencia del total de viviendas particulares menos las viviendas particulares, para las cuales no se especifica el número de dormitorios:

$$I_{i6} = \frac{V_i^h}{V_i^t - NE_i^d} * 100$$

donde, V_i^h , son las viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; V_i^t , es el total de viviendas particulares, y NE_i^d son las viviendas particulares, para las cuales no se especificó el número de cuartos-dormitorio.

Según un estudio realizado en abril de 2012 por la Sociedad Hipotecaria Nacional (<http://www.shf.gob.mx/>), el Estado de Guerrero tiene un rezago habitacional de 485,600 mil viviendas, ocupando con dicha cifra el sexto lugar. El documento enfatiza que el ingreso de las familias con rezago habitacional es inferior al promedio nacional.

Aún más, de acuerdo al CONAPO, en México 36.53 % de las viviendas presentan algún grado de hacinamiento. Vistos los datos por entidades federativas, registran menores índices: el Distrito Federal (26.1 %), Chihuahua (28.4 %) y Baja California (29.1 %), Nuevo León (29.8) y Jalisco (30.1). El nivel más alto se encuentra en

estados que a su vez ocupan los tres primeros lugares en pobreza y marginación y últimos en desarrollo humano: Chiapas (53.9%), Guerrero (50.2%) y Oaxaca (46.5%). Dicho en otras palabras: en Chiapas y Guerrero el 50% de las viviendas registran algún grado de hacinamiento y en Oaxaca el 46.5% de ellas. El estado de Guerrero ocupa el segundo lugar en hacinamiento con 406,691 viviendas en esa condición; y desagregando los datos en el nivel municipal, las cosas están peor en la mayoría de los municipios, pues, se encuentran por encima del promedio nacional de 36.5%, excepto, Buena Vista de Cuellar (36.2%).

En el nivel municipal, el hacinamiento afecta en promedio al 56.7% de los hogares de Guerrero, alcanzando sus niveles más altos en Cochoapa (77.6%), José Joaquín de Herrera (76.5%), Copanatoyac (73.3%), en un claro contraste relativo, con los municipios de Buena Vista, Iguala, Acapulco, Zihuatanejo y Chilpancingo, donde sólo 4 de cada 10 hogares presentan hacinamiento. Tal como he mostrado en la sección 2.2, subsección 2.2.5 de esta investigación, cerca del 76% de la población se encuentra en situación de pobreza patrimonial, con ingreso insuficiente para acceder a niveles adecuados de alimentación, satisfacción de necesidades como salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Así pues, debido a su pobreza, en Guerrero prácticamente más de 7 de cada 10 personas no pueden acceder a una vivienda digna.

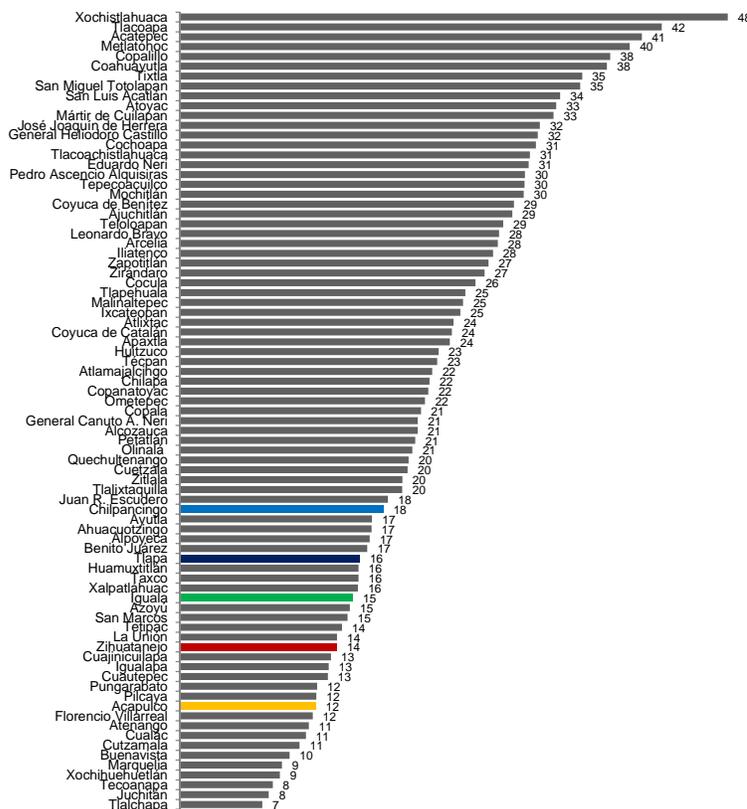
2.3.4. Calidad de la vivienda

Después de haber visto el problema de la vivienda haciendo referencia a la disponibilidad de las mismas y su efecto inmediato, el hacinamiento, ahora hago referencia a las características de las que existen. Lo precario de los materiales de construcción empleados en el estado de Guerrero son un indicador de la pobreza de sus habitantes, el efecto es la falta de una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones naturales adversas y, a la vez, sea habitable. Veamos ahora los indicadores más representativos de la calidad de la vivienda. Comencemos con las viviendas con piso de tierra.

El elevado porcentaje de habitantes en viviendas que tienen pisos de tierra es un claro indicador de pobreza en Guerrero, situación que contrasta con el Distrito Federal y Nuevo León entidades que presentan el menor porcentaje en el uso de tierra como material principal en la construcción de paredes y pisos en la mayoría de las entidades. Particularmente, en el Distrito Federal entidad federativa en la que se impulsó históricamente el desarrollo industrial, fueron provistas las condiciones necesarias para que las empresas ahí asentadas desarrollaran sus actividades; asimismo, para la fuerza de trabajo empleada se impulsaron grandes desarrollos habitacionales de carácter privado y público (Ward, 1991, p: 124-132) que en términos relativos fueron construidas con materiales y dotadas de

servicios de una calidad, como puede advertirse en esta subsección, que no han sido alcanzados por las entidades más rezagadas y, como es evidente, si no hay un cambio de fondo en las políticas de crecimiento, redistribución y desarrollo es muy improbable que las viviendas de los habitantes de las entidades menos favorecidas sean construidas con materiales y dotadas de servicios de una calidad aceptable.

Figura 2.43: % DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA EN MUNICIPIOS DE GUERRERO, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Conapo.

En Guerrero destacan por su atraso en este aspecto los municipios de Xochistlahuaca y Tlacoapa, como casos extremos; en ellos, más del 40% de las viviendas carecen de pisos de algún material que las haga más dignas. En la gráfica 2.43 se relacionan los municipios de Guerrero conforme a este indicador de manera descendente.

Aunque los porcentajes de ocupantes en viviendas con piso de tierra de la mayoría de los municipios no pueden considerarse como buenos, sobre todo si consideramos que en promedio a nivel nacional el nivel de este indicador es de 6.6% y a nivel estatal de 19.6% (157,828 viviendas, habitadas por 675,893 personas), el contraste con los municipios más favorecidos, y su porcentaje general, sitúa a la

mayoría en los menos favorecidos. La pobreza de la mayoría de los habitantes en el 91 % de los municipios se hace patente en este indicador: al menos 22 de cada 100 casas tienen pisos de tierra, situación que afecta la higiene y la salud.

La situación, pues, resulta insultante. Si se consideran los avances en la tecnología y la construcción, la situación de cientos de miles de familias viviendo en pisos de tierra es inhumano y sólo refleja la incapacidad del modelo federal para generar, por un lado, las condiciones de desarrollo capitalista en la mayoría de las entidades, lo que implica una forma distinta de redistribuir el presupuesto público.

En este sentido, los indicadores alcanzan niveles preocupantes: en México, de cada 100 casas, casi 14 viviendas (3.9 millones de viviendas en las que habitan, en promedio, 15.3 millones de habitantes) presentan en la edificación de paredes un material distinto al tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto, es decir, se usa adobe, madera, barro o bajareque, carrizo, bambú o palma, lámina de asbesto o metálica, material de desecho o lámina de cartón y en los techos, 28 (8.2 millones) de cada 100 casas particulares habitadas están construidas de un material distinto a una losa de concreto o viguetas con bovedilla.

En Guerrero, de cada 100 viviendas habitables, 37 (302,223 casas) presentan en la construcción de paredes adobe, madera, barro o bajareque, carrizo, bambú o palma, lámina de asbesto o metálica, material de desecho o lámina de cartón, específicamente, hay un alto porcentaje de viviendas hechas de adobe (23.2 %) y madera (7.4 %). Y, en cuanto al techo se refiere, sólo el 47 % está construido de losa de concreto; en tanto, que el 53 %, principalmente, de materiales como lámina de asbesto (11.8 %), lámina de cartón (11.1 %), lámina metálica (12.8 %) y teja (15.7 %).

Esto contrasta marcadamente con los índices presentados en las entidades económicamente más desarrolladas, como el Distrito Federal y Nuevo León, donde 98 y 96 de cada 100 viviendas, respectivamente, sus paredes están hechas de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto, mientras que sus techos, 91 y 88 de cada 100 viviendas sus techos están hechos de losa de concreto.

Para tener una perspectiva más completa sobre el problema de los niveles de calidad de la vivienda respecto a los materiales de construcción en los municipios del estado de Guerrero, en la gráfica 2.44 se consideran los materiales en techo y paredes, de una mayor solidez y durabilidad como indicador de desarrollo³⁴. De acuerdo con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, pueden destacarse los siguientes aspectos: al analizar el predominio de materiales de durabilidad en la vivienda, se observa también el escaso

³⁴En el eje *y* se grafica la proporción de viviendas que sus techos están contruidos con materiales como concreto o viguetas con bovedilla y, en el eje *x* la proporción de viviendas con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto.

Las consecuencias son claras, las personas que por falta de una mejor situación económica, en épocas de lluvias o temblores sus viviendas son arrastradas, derrumbadas o sepultadas en el lodo.

Así, puede verse que mientras un modelo de desarrollo económico se encargó de concentrar desmesuradamente la riqueza en unas cuantas entidades y municipios, el otro se ha encargado de que esa situación prevalezca y se profundice aun mas, convirtiendo el asunto de la vivienda en una cuestión meramente de mercado.

Conclusiones

La vivienda es una de esas condiciones sociales básicas que determinan la calidad de vida y el bienestar de las personas y los lugares. Donde las casas se encuentran, lo bien diseñado y construido, y lo bien que se tejen en la trama ambiental, social, cultural y económico de las comunidades son factores que, de una manera muy real, influyen en la vida diaria de las personas, su salud, su seguridad y el bienestar, y que, dada la larga vida útil de las viviendas como las estructuras físicas, afectan tanto a las generaciones presentes y futuras.

El proceso de urbanización y concentración de grandes conglomerados humanos, que fue analizado en la sección 2.1 y de la riqueza en 2.2 de esta investigación, se hace evidente, fundamentalmente, en la zona centro y norte del país. A partir de terminada la Revolución Mexicana, pero en lo esencial a partir de los años cuarenta, hasta 1982, las entidades del centro y norte del país comenzaron a mostrar índices de crecimiento más altos que cualquier otra del país, debido al impulso industrial por parte del Estado. Así, una aglomeración de industrias sobre todo en el centro y norte del país configuraron espacialmente la riqueza, la población y, por consiguiente en forma relativa, en cantidad y calidad las viviendas de sus habitantes. El actual modelo de crecimiento sólo ha preservado dicha situación.

La pobreza y marginación de la mayoría de las entidades y municipios, aunado a una muy limitada oferta de vivienda de carácter social por parte del gobierno, propician un agudo déficit, altos niveles de hacinamiento y una calidad muy pobre de los materiales de construcción y dotación de servicios. Las características de la vivienda descritas son, en primer lugar, consecuencia de la situación de pobreza de sus habitantes asociada a la desigualdad económica federal, pero también de la falta de voluntad política e incumplimiento de las instituciones existentes.

A partir de 1982 el Estado transfiere a las empresas la responsabilidad en la provisión de vivienda, se ha optado resolver el problema por medio de la ley de la oferta y demanda. Y el mercado como mecanismo de distribución ha dejado fuera a los habitantes de entidades y municipios incapaces de ejercer una demanda

efectiva, de pagar altos precios con un raquítico ingreso.

Tal como se ha visto a lo largo de la sección, las condiciones prevalecientes en Guerrero y sus municipios de forma diferencial, son indicadores de marginación: déficit de vivienda, predominio de materiales considerados como precarios y hacinamiento. El empleo de materiales no muy sólidos, de carácter provisional y precario, como lámina de cartón y de metal; insalubres, como el piso de tierra o láminas de asbesto, constituyen una prueba clara de marginación.

Se hace evidente la urgente necesidad de la descentralización de la riqueza y el ingreso a nivel estatal y municipal que genere empleos suficientes y más altos niveles salariales, que permitan a la mayoría de los habitantes adquirir en el mercado una vivienda digna y decorosa. Aún más, por supuesto la descentralización no termina por igualar los niveles absolutos de ingresos, ni tampoco ese es el propósito; sin embargo, el gobierno debe asumir una responsabilidad fundamental en la materia con los sectores de población con menores ingresos, mediante mecanismos que faciliten el poder adquirir una fracción de tierra, la autoconstrucción, materiales para lo mismo, facilidades de crédito, etcétera. Como se ve, no se trata de erradicar el mercado; por el contrario de fortalecerlo mediante el impulso de la descentralización de la riqueza y el ingreso; por eso, no se plantea, altruistamente, regalar viviendas a los habitantes mas empobrecidos.

§ 2.4

Servicios públicos

Después de haber analizado la cuestión de la vivienda, ahora es necesario acercarse un poco más de cerca en lo referente a las condiciones de vida de los habitantes en Guerrero. Como es obvio no es sólo la construcción en sí misma lo que determina la calidad de la vivienda, sino también los servicios, las características del medio, tanto físicas como sociales. En tal sentido puede citarse al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT):

Contar con una vivienda adecuada es algo más que tener un techo para protegerse. Significa también disponer de un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, estabilidad y durabilidades estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de

trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (UN-HABITAT, 2006).

Conforme a esta apreciación, la vivienda sobrepasa los límites de su propia estructura e incluye aspectos del espacio cercanos y lejanos, tales como trasladarse a un empleo. Además, según lo visto en la subsección 2.2.5, la pobreza y marginación son fenómenos multidimensionales, por eso es necesario analizar, específicamente en materia de vivienda, de una forma integral. En esta sección me propongo ofrecer una visión panorámica del entorno relacionado con las condiciones internas de la vivienda, para esto se analiza en detalle la situación de los servicios públicos, específicamente la dotación de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, transporte, comunicaciones, seguridad pública e impartición de justicia.

2.4.1. Energía eléctrica

Se reconoce que el acceso al servicio de energía eléctrica es de vital importancia para el desarrollo de un pueblo. Por ejemplo, en los hogares, los beneficios de la energía incluyen la iluminación, los alimentos cocinados, temperaturas interiores cómodas, refrigeración y transporte. También, los servicios energéticos son necesarios para la práctica completa de las actividades comerciales e industriales. Por ejemplo, muchos procesos industriales necesitan sistemas de calentamiento y enfriamiento, la agricultura necesita potencia motriz y las telecomunicaciones y la electrónica precisan electricidad.

Sobre el uso desigual de las energías, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000), apunta que:

En la mayoría de los países en vías de desarrollo de bajos ingresos, una pequeña y opulenta minoría consume diversas formas de energía comercial casi del mismo modo que la mayoría de las personas del mundo industrializado. Pero la mayoría de los ciudadanos de los países en vías de desarrollo con bajos ingresos utilizan fuentes de energía tradicional, no comercial, empleando tecnologías ineficaces, como cocinas sin ventilar o fuegos abiertos. Las fuentes tradicionales de energía no están reflejadas generalmente en las estadísticas de energía; es común el análisis basado en el consumo per cápita de los recursos energéticos distribuidos comercialmente, ya que los datos son mucho más fáciles de recopilar.

Y enfatiza:

El uso de la energía está estrechamente vinculado a una serie de aspectos sociales, incluida la lucha contra la pobreza, el crecimiento de la población, la urbanización y la falta de oportunidades para la mujer. Aunque estos aspectos afectan a la demanda de energía, la relación es de doble sentido: la calidad y cantidad de servicios energéticos, y la forma en que se consiguen, también afecta a las cuestiones sociales. La pobreza es el problema social más importante de los países en vías de desarrollo. Alrededor de 1,300 millones de personas del mundo en desarrollo viven con menos de 1 dólar al día. Sin embargo, la medida de los ingresos por sí sola no refleja plenamente la miseria y la ausencia de elección que representa la pobreza. Los patrones de consumo de energía de los pobres especialmente su dependencia de los combustibles tradicionales en las zonas rurales tiende a mantenerlos empobrecidos.

Por su parte, el Reporte de Desarrollo Humano de la ONU 2011 indica:

Alrededor de 1.500 millones de personas, más de uno de cada cinco habitantes del planeta, carecen de acceso a electricidad, mientras que unos 2.600 millones utilizan madera, paja, carbón vegetal o estiércol para cocinar. Persisten profundas desigualdades en el acceso a la energía en todas las regiones, países, clases sociales e incluso entre hombres y mujeres.

Uno de cada tres pobres multidimensionales (32 %) no cuenta con electricidad. En particular, se observa una sólida tendencia regional en esta privación: más de 60 % de las personas en esta situación en África Subsahariana no tiene electricidad, cifra muy alta si se le compara con menos de 1 % en Europa y Asia Central.

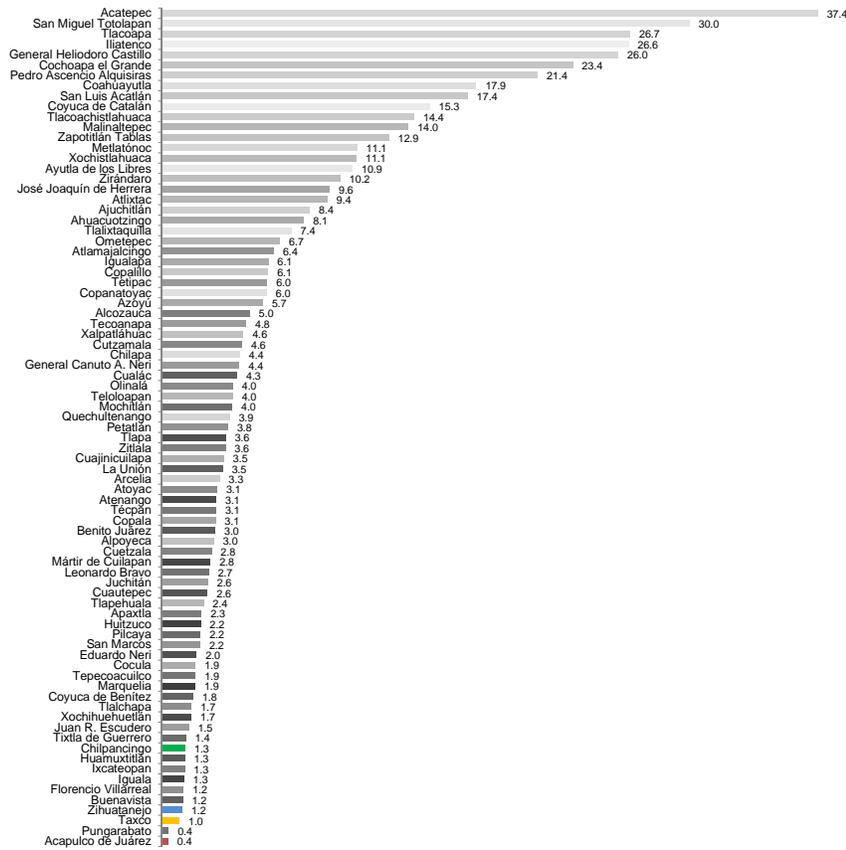
Puede verse, pues, que la mayor parte de las actividades económicas no son posibles sin energía, asimismo, el servicio de energía eléctrica es un bien público básico para comenzar a salir de la pobreza y marginación. Cifras de (PNUD, 2005, p.313), revelan que en 2002 el consumo por persona medido en kilowatios-hora en algunos países desarrollados fue el siguiente: Estados Unidos, 13.4; Japón, 8.6; Canadá, 18.5; Noruega, 26.6 y Australia, 11.2. El mismo informe revela que en México, el dato en este mismo indicador fue de 2.2 kilowatios-hora.

Como se desprende de los datos, hay una relación estrecha entre el consumo de energía y el nivel de ingresos y desarrollo de los países. Según cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, en México al menos 1.9 millones de personas no tienen acceso a la electricidad, aproximadamente, el tamaño de la población de Yucatán. Para el caso que me ocupa, la situación de las viviendas de Guerrero, en cuanto acceso a la energía en 2010, en comparación con las entidades más desarrolladas,

es como sigue: en Guerrero 4.38 % por ciento de la población no cuenta con energía eléctrica; porcentajes similares se presentan en Oaxaca (4.93 %), Chiapas (3.82 %), todos ellas por encima del nivel de carencia nacional (1.98 %). Este último es 24.8 y 6.6 veces mayor que la proporción de la población que padece la falta de energía eléctrica en el Distrito Federal (0.08) y Nuevo Leon (0.3), respectivamente.

A nivel municipal la desigualdad también puede apreciarse. Los municipios con menor ocupantes en viviendas sin energía eléctrica son: Acapulco (0.4 %), Pungarabato (0.4 %), Taxco (1.0 %) y Zihuatanejo (1.2 %). Situación que contrasta con municipios como Acatepec (37.4 %), San Miguel Totolapan (30 %), Tlacoapa (26.7 %), Iliatenco (26.6 %), Pedro Ascencio Aquisquis (26.0 %), Cochoapa el Grande (23.4 %), Malinaltepec (21.4 %), Coahuayutla (17.9 %), San Luis Acatlán (17.4 %), Coyuca de Catalán (15.3 %), Tlacoachistlahuaca (14.4 %), Malinaltepec (14.0 %), Zapotitlán Tablas (12.9 %), Metlatónoc (11.1 %), Xochistlahuaca (11.1 %), Ayutla de los Libres (10.9 %), Zirándaro (10.2 %), José Joaquín de Herrera (9.6 %), Atlixac (9.4 %), Ajuchitán (8.4 %), Ahuacuzingo (8.1 %), Tlalixtlan (7.4 %), Omtepec (6.7 %), Atamajacingo (6.4 %), Igualapa (6.1 %), Copalillo (6.1 %), Tetipac (6.0 %), Copanatoyac (6.0 %), Azoyú (5.7 %), Alcozauca (5.0 %), Tecopanapa (4.8 %), Xalpatihuatán (4.6 %), Cutzamala (4.6 %), Chilapa (4.4 %), General Canuto A. Neri (4.4 %), Cuicatlan (4.3 %), Olináá (4.0 %), Toluolapan (4.0 %), Mochilán (4.0 %), Quechultenango (3.9 %), Petatlán (3.8 %), Tlapa (3.6 %), Zitlala (3.6 %), Cuajinicuilapa (3.5 %), La Unión (3.5 %), Arcelia (3.3 %), Atoyac (3.1 %), Atenango (3.1 %), Tecpán (3.1 %), Copala (3.1 %), Benito Juárez (3.0 %), Alpoyeca (3.0 %), Cuetzala (2.8 %), Mártir de Cuilapan (2.8 %), Leonardo Bravo (2.7 %), Juchitán (2.6 %), Cuauhtepic (2.6 %), Tlapehuala (2.4 %), Apaxtla (2.3 %), Huitzuco (2.2 %), Pilcaya (2.2 %), San Marcos (2.2 %), Eduardo Neri (2.0 %), Cocula (1.9 %), Tepeacoacuilco (1.9 %), Marquelia (1.9 %), Coyuca de Benitez (1.8 %), Tlalchapa (1.7 %), Xochihuehuatlán (1.7 %), Juan R. Escudero (1.5 %), Tixtla de Guerrero (1.4 %), Chilpancingo (1.3 %), Huamantlán (1.3 %), Ixcateopan (1.3 %), Iguala (1.3 %), Florencio Villarreal (1.2 %), Buenavista (1.2 %), Zihuatanejo (1.2 %), Taxco (1.0 %), Pungarabato (0.4 %), Acapulco de Juárez (0.4 %).

Figura 2.45: % OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Como puede corroborarse, la falta de dotación de energía en los hogares a nivel de las entidades como a nivel de los municipios, es un reflejo de la pobreza en que viven, lo que convierte a unas como a otros en origen de su condición de marginación. Es importante destacar en este sentido la carencia de alumbrado

público en las colonias de los municipios más pobres e incluso de los mejor situados, como consecuencia de lo cual quedan en completa oscuridad durante la noche, condición propicia para la delincuencia y el crimen.

2.4.2. Agua entubada

La privación del servicio de agua potable provoca que se utilice en condiciones perjudiciales para la salud, debido a las formas de almacenamiento poco sanitarias, lo que además obliga a invertir tiempo y esfuerzo físico en su acarreo, y dificulta el desempeño de las labores domésticas, además, que disminuye el ingreso de quienes carecen de él. El Informe sobre Desarrollo Humano 2011 indica que: “la falta de agua potable y saneamiento adecuado compromete las oportunidades de vida de muchas personas, sobre todo de los países más pobres” (PNUD, 2011).

También, el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 de la ONU, sostiene que en países desarrollados como Noruega, Australia, Estados Unidos, Alemania y Japón la totalidad de la población tiene acceso al servicio de agua potable en sus viviendas. En México, según datos del INEGI, con base a su Censo de Población y Vivienda, para 2010 apenas 90 % de las viviendas particulares habitadas disponen de servicio de agua entubada; esto es, 12,188,552 habitantes no cuentan con ese servicio, siendo las entidades con un alto nivel de cobertura Distrito Federal (98.2 %), Nuevo León (97.8 %), Jalisco (96.1 %) y Baja California (96.4 %). En cambio, los estados que registran los niveles más bajos son Chiapas (77.6 %), Oaxaca (76.3 %) y, situado en el último lugar, Guerrero con 70.2 % de cobertura. El Estado de Guerrero se ha dicho se sitúa en el último lugar en cuanto a población atendida, más precisamente de las 804,801 viviendas particulares habitadas sólo 519,867 viviendas cuentan con ese servicio; sin embargo, los datos del INEGI son sólo una referencia imprecisa, pues es el caso de muchas colonias o municipios que tienen instalados sistemas de agua potable y son reportados en los censos en tal situación; sin embargo, por múltiples razones el agua no llega a las viviendas, no fluye por las tuberías, o está seriamente racionado, con abastecimiento a los hogares sólo algunos días de la semana o, finalmente, ésta es muy sucia y, por ende, no muy saludable. En el caso de Guerrero, de las viviendas que cuentan con agua entubada, el 28.8 % se le provee diariamente; 25.5 %, cada tercer día; 25.6 % una o dos veces a la semana y, 19.4 % esporádicamente. A mayor detalle, la situación, comparando las entidad de Guerrero con Distrito Federal y Nuevo León, resulta la más rezagada, pues el 29.8 % de su población no cuenta con agua potable, en tanto que en el Distrito Federal y Nuevo León esta proporción es de 1.8 % y 2.2 %, respectivamente. Una grave consecuencia de esto es la incidencia de enfermedades de carácter infeccioso, como las intestinales, relacionadas con la falta de agua limpia. Así, al igual que ocurre con el acceso a la electricidad, los indicadores sobre los porcentajes de viviendas con disponibilidad de agua entubada no muestran de

forma integral el problema del desabasto, pues el indicador nada dice sobre la disponibilidad real del agua en las viviendas.

Como se señaló arriba, que aún existiendo tuberías y redes públicas de distribución de agua, la falta de ésta provoca que con frecuencia miles de hogares queden sin el abasto de agua, viéndose obligados a comprar agua sucia y cara en pipas para satisfacer raquíticamente la necesidad, lo que de paso disminuye el de por sí pobre ingreso de los hogares. En Guerrero, 44,462 viviendas particulares habitadas; esto es, 188,481 habitantes sólo se abastecen con pipa de agua. Ahora bien, si consideramos a quienes sólo se le abastece cada tercer día, una o dos veces a la semana y a quienes sólo esporádicamente, en definitiva, quienes compran agua en pipa debe aumentar. Por supuesto, el abastecimiento de agua por pipa es un jugoso negocio para quienes se dedican a él.

A nivel de las municipalidades de Guerrero, a pesar de que municipios como Acapulco, Zihuatanejo, Chilpancingo, Iguala, y Taxco son de lo más desarrollado en la entidad; por su cobertura de agua entubada no alcanzan siquiera el 90 %, específicamente, sus coberturas son las siguientes, 81.8, 84.2, 79.7, 73.9, 76.2 %, respectivamente. Si eso es en los municipios más desarrollados, la situación es verdaderamente preocupante en municipios como: Ajuchitlán, Xalpatláhuac y Copalillo, en los que sólo tienen una cobertura de 21, 16.8, 15.8, respectivamente. En lo particular, el municipio de Copalillo (que conozco) el principal medio por el que se satisface la necesidad de agua es por medio de pipa y agua de poso. Ahí, existen dos limitantes importantes, la de carácter presupuestal y la influencia política y monopólica de empresarios del agua por pipa que se oponen a la introducción de agua entubada. Por ello es necesario señalar, de entrada, la necesidad de una redistribución conforme al principio que aquí he descrito y, por otro la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones encargadas de proveer agua a la población.

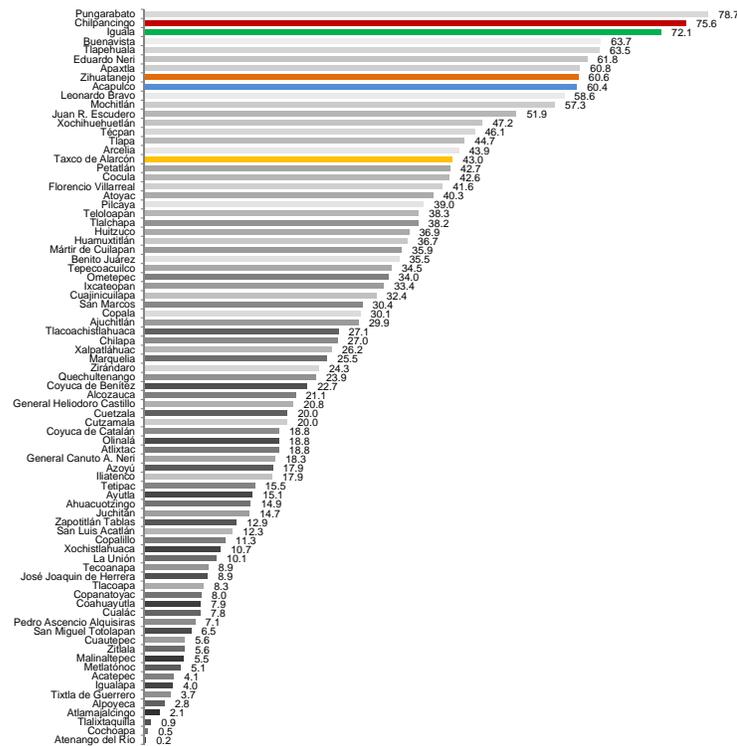
2.4.3. Drenaje

La falta de este servicio aumenta el riesgo de contraer enfermedades transmisibles, principalmente las gastrointestinales, lo cual supone un problema de salud pública que genera peligros a la salud de las personas que comparten una vivienda, contamina el aire y el agua.

De acuerdo a (PNUD, 2010, p. 188), en países desarrollados como Noruega, Estados Unidos, Japón y Alemania, el 100 % de la población habita en viviendas conectadas al sistema de drenaje. En México, de acuerdo con datos obtenidos en el Censo 2010, sólo 72 % de las viviendas particulares habitadas cuentan con acceso a alcantarillado público; el resto, se distribuye conforme a lo siguiente: el 16.4 % cuenta con fosa séptica, 1.1 % con tubería que va a dar a una barranca

o grieta, 0.7% tubería que va a dar a un río o mar y; 8.9% (2.5 millones de viviendas), definitivamente, no cuentan con drenaje; es decir, cerca de 32 millones de habitantes no disponen de una red pública de alcantarillado en sus viviendas. Por entidad federativa, Aguascaliente, Distrito Federal, Nuevo León, y Jalisco ocupan los cuatro primeros lugares, con 95.1, 92.9, 90.4 y 89.8% de cobertura, respectivamente. Según estos mismos datos, los estados cuya población tiene la menor cobertura son Yucatán (3.4%), Oaxaca (33.7%), Guerrero (42.3%), Tabasco (42.8%) y Chiapas (47.5%). El estado de Guerrero, puede verse, ocupar el tercer lugar, con menor servicio de drenaje, es decir, el resto cuenta con fosa séptica (26.1%), tubería que va a dar a una barranca o grieta (4.8%), tubería que va a dar a un río, lago o mar (0.8%) y, 25% de su población hace de sus necesidades al aire libre. En total, 1,909,116 habitantes en 433,957 viviendas no cuentan con alcantarillado público.

Figura 2.46: % OCUPANTES QUE CUENTAN CON DRENAJE, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

En Guerrero, los municipios que cuentan con una cobertura por encima del 50% son sólo doce: Pungarabato, 78.7; Chilpancingo, 75.6; Iguala, 72.1; Buenavista, 63.6; Tlapehuala, 63.5; Eduardo Neri, 61.7; Apaxtla, 60.7; Zihuatanejo, 60.5; Acapulco, 60.3; Leonardo Bravo, 58.5; Mochitlán, 57.2 y Juan R. Escudero, 51.9. Mientras que, 69 municipios van de una cobertura de 47% a 0.2%. Los peor si-

tuados respecto a este indicador son: Igualapa, 3.9; Tixtla, 3.6; Alpoyeca, 2.8; Atlamajalcingo, 2.1; Tlalixtaquilla, 0.9; Cochoapa, 0.5 y Atenango, 0.2. Es parte de la vida cotidiana de los pueblos de Guerrero que las personas vivan al lado de charcos de aguas sucias, corrientes hediondas de aguas negras por las calles en las que salen a revolcarse cerdos y, perros a tomar agua; pueblos a los que se llega e inmediatamente se perciben en el olfato el olor a excretas. ¡... belleza de paisaje...!

2.4.4. Sistema de transporte

La desigualdad federal configura el espacio urbano al interior de los municipios de las entidades de forma anárquica. El crecimiento de la población y la construcción de viviendas sin alguna política efectiva de planeación urbana tiene como resultado numerosas calles muy estrechas, sin pavimentar, polvorientas y, las escasas calles pavimentadas son mal construidas, constantemente tienen que ser reconstruidas debido a la reparación o introducción de drenaje y que, por supuesto, en el futuro congestionan el tráfico, configuran un sistema de transporte público de un tamaño pequeño como combis y microbuses en exceso que saturan las principales arterias, además de que tiene por consecuencias un desgaste físico acelerado de las unidades de transporte, el incremento en el consumo de combustible y pérdida de horas-hombre, aumento en el gasto de transporte para los habitantes, por la lentitud en el desplazamiento.

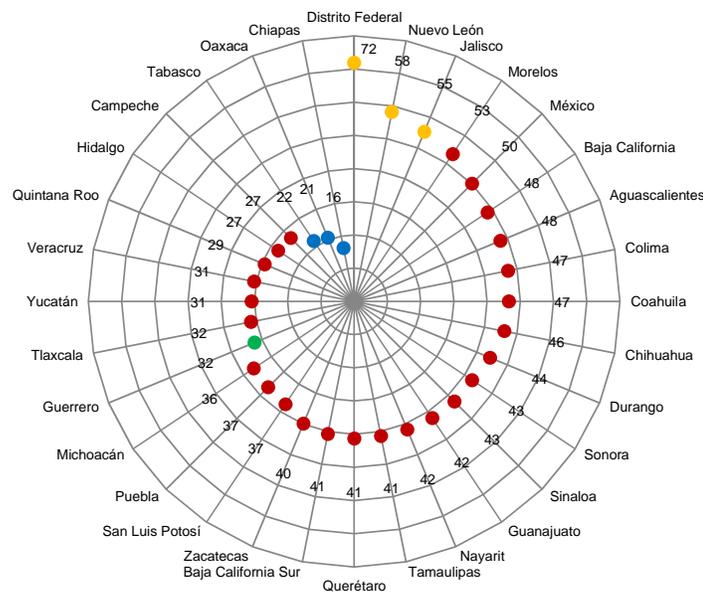
En el Estado de Guerrero de 165,912 vialidades (corresponde a las vialidades, lados o frentes que circundan cada manzana) en localidades de 5 mil y más habitantes, 44 % no están pavimentadas, 66 % no cuenta con banquetas, 65 % sin guarnición, 47.6 % sin plantas de ornato, 30.9 % sin alumbrado público, 84.6 % sin drenaje pluvial, 87.7 % sin rampa para silla de ruedas, 72.2 % sin letrero con nombre de la calle. Las entidades peor situadas respecto a estos indicadores son: Guerrero, Chiapas y Oaxaca y; las mejor situadas, Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y Aguascalientes (INEGI, 2010a).

La verdadera solución es otorgar los suficientes recursos a entidades y municipios con los que se pueda implementar una política urbana que vaya configurando una red de transporte público rápido, de buena calidad, cómodo, seguro, limpio y económico, capaz de movilizar a grandes cantidades de personas en una ciudad, un sistema de transporte eficientemente interconectado que facilite el movimiento de la fuerza de trabajo hacia las áreas de su empleo y, por tanto, eleve la eficiencia y la competitividad de las economías y mejore el nivel de vida de la población.

2.4.5. Comunicaciones

El estado de Guerrero presenta graves niveles de atraso en materia de comunicaciones, algo congruente con la pobreza y marginación federal que padece. Para contextualizar el problema, es útil considerar como indicador a las líneas telefónicas básicas. En países con desarrollo humano alto, en 2003 había 495 líneas telefónicas básicas por cada 1,000 habitantes, en países que cuentan con desarrollo humano medio 123, mientras que países con desarrollo humano bajo 8 por cada 1000. El mismo informe indica que en América Latina y el Caribe en 2003 había 165 líneas telefónicas básicas por cada 1,000 habitantes, particularmente, en México había sólo 160. Otro indicador es el número de habitantes con acceso a internet. En los países de la OCDE de ingresos altos 480 de cada 1,000 disponen de acceso a internet; en países en desarrollo 53 y, en México 120 de cada 1,000 habitantes (PNUD, 2005, p. 286).

Figura 2.47: % VIVIENDAS QUE CUENTAN CON TELEFONÍA FIJA, 2010



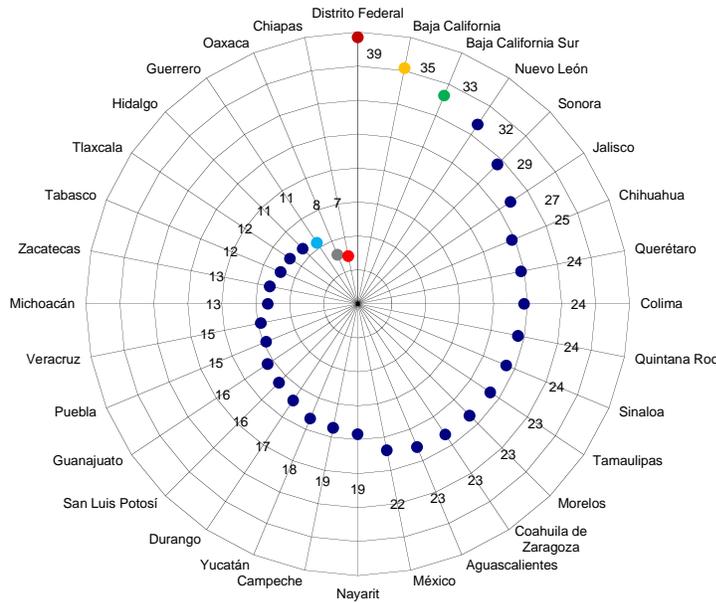
FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Según (INEGI, 2010a), en México, apenas 43% de las viviendas particulares habitadas cuentan con telefonía fija; por entidad federativa las tres con una mejor cobertura son Distrito Federal 72%, Nuevo León 58% y Jalisco 55% y; la tres con menor cobertura: Chiapas 16%, Oaxaca 21% y Tabasco 22%. Y en cuanto a acceso a internet, sólo 21.3% de 28.1 millones de viviendas en México cuentan con este servicio. Por entidad federativa las siguientes cuatro tienen la mayor cobertura: Distrito Federal, 39; Baja California, 35; Baja California Sur, 33 y

Nuevo León, 32. Las entidades con menor cobertura son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, ver gráfica 2.48.

El Estado de Guerrero ocupa el lugar veintitrés, apenas 261,141 viviendas particulares habitadas cuentan con telefonía fija, esto es, el 32 % de 804,801 viviendas particulares habitadas. En sus municipios, la situación es la misma. Los municipios de mayor cobertura son: Acapulco 44.7%, Taxco de Alarcón 45.6 %, Iguala 46.8 %, Xochihuehuetlán 49.1 % y Buenavista 50.1 % y; en el otro extremo, Cochoapa 1.2 %, Acatepec 1.3 %, Metlatónoc 2.3 %, Tlacoapa 2.3 %, Atlamajalcingo 3.4 %, Zapotitlán 3.4 %. Por lo que hace al acceso a internet, sólo el 10.8 de las viviendas tienen acceso. Y, los cuatro municipios con mayor cobertura son Chilpancingo, 20.1; Zihuatanejo 19.5; Iguala de la Independencia 19.5 y, Acapulco de Juárez 18.7 y; con menor cobertura: Coahuayutla, 0.1; José Joaquin, 0.1 y Tlacoapa, 0.09.

Figura 2.48: % VIVIENDAS QUE CUENTAN CON INTERNET, 2010



FUENTE: Elaborada con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Un comentario final. En el cuadro 2.6 se compara el estado de Guerrero con dos de las entidades donde se concentra la riqueza federal y, puede observarse que los hogares en Guerrero tienen menos oportunidad, aparte de los servicios que se han analizado, de acceder a bienes de un carácter más duradero.

Cuadro 2.6: % VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS SEGÚN DISPONIBILIDAD DE BIENES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Bien o tecnología	Guerrero	Distrito Federal	Nuevo León
Refrigerador	73.2	90.8	94.4
Lavadora	39.5	77.7	85.5
Automóvil o camioneta	23.5	46.5	57.8
Radio	63.3	91.6	83.5
Televisor	82.9	98.0	96.6
Computadora	16.0	49.1	39.3
Línea telefónica fija	32.4	71.9	58.2
Teléfono celular	43.6	76.1	76.4
Internet	10.8	39.2	31.8

Fuente: INEGI. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas. Censo de Población y Vivienda 2010. www.inegi.org.mx (12 de abril de 2011).

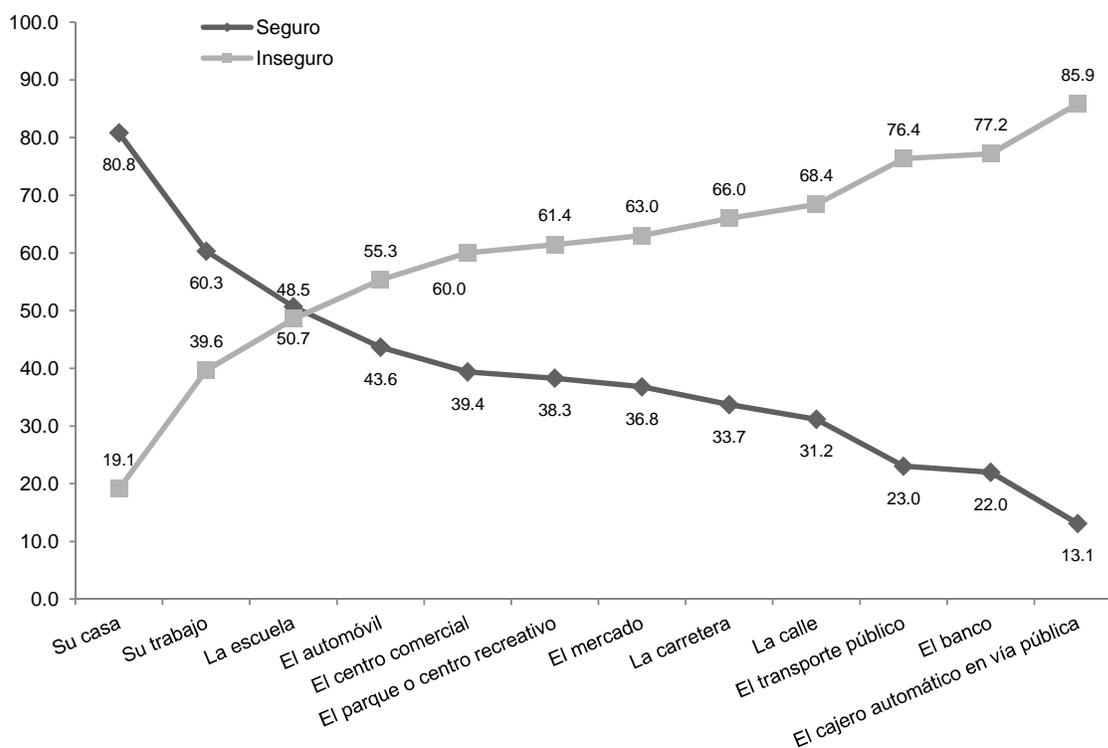
¹ Nota: La información excluye a los locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios debido a que no se capturaron características en estas clases de vivienda. Asimismo, excluye las viviendas sin información de ocupantes.

2.4.6. Seguridad pública

Éste es uno de los problemas percibidos como más graves por los habitantes en México. A este respecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE) señala que los habitantes en México consideran como problemas principales que generan la mayor preocupación, y en ese orden, los siguientes: inseguridad (57.5%), desempleo (49.3%), pobreza (34.0%), aumento de precios (33.2%), corrupción (26.7%), salud (25.9%), narcotráfico (22.8%), educación (22.4%), escasez de agua (14.3%), impunidad (7.8%) y desastres naturales (5.1%). Asimismo, en el Estado de Guerrero lo que más preocupa a la población de 18 años y más es: inseguridad (51.5%), pobreza (45.4%), desempleo (44.0%), salud (34.9%), aumento de precios (28.8%), narcotráfico (22.7%), escasez de agua (20.2%), educación (20.0%), corrupción (17.9%), desastres naturales (7.2%) e impunidad (3.9%). Puede verse claramente que los tres problemas que mayor preocupación genera a los habitantes es la inseguridad, el desempleo y la pobreza.

En lo particular, en Guerrero la percepción de inseguridad aumenta conforme las personas se alejan de su hogar, específicamente, los tres lugares donde más vulnerables se sienten la personas son: en el transporte público, el banco y cajeros en la vía pública. Aún más, las personas se sienten más inseguras en Guerrero que en el Distrito Federal, ya que la percepción de seguridad e inseguridad en el primero, se igualan en *la escuela*; en tanto que, en el Distrito Federal en *el parque recreativo*.

Figura 2.49: % DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS EN GUERRERO Y ESPACIO PÚBLICO O PRIVADO, SEGÚN PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD



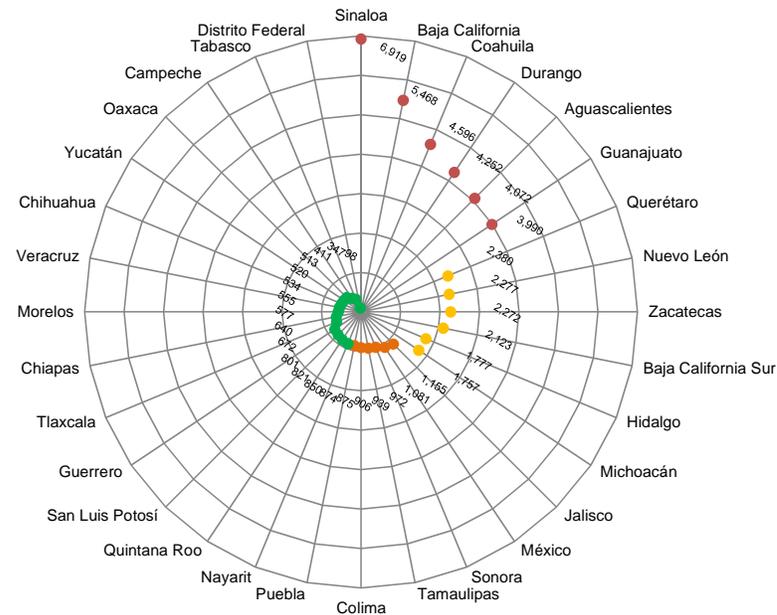
FUENTE: Elaborada con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012.

En 2011 en México ocurrieron 22.4 millones de delitos, de los cuales sólo 12.8 % fueron denunciados. Las principales razones que la encuesta recogió para no denunciar los delitos (19.5 millones³⁵) fueron: “Pérdida de tiempo” (34.2 %) y “Desconfianza en la autoridad” (15.5 %). Una hipótesis que puede explicar el motivo del por qué las personas consideran que es una pérdida de tiempo es: en 61.8 % de los delitos denunciados el resultado de la denuncia fue “Nada”. Las entidades con más delitos ocurridos en 2011 fueron: Estado de México, 18.3 %; Distrito Federal, 12.1 %; Jalisco, 6.7 %; Veracruz, 5.3 %; Puebla, 5.1 %; Guanajuato, 4.4 % y Nuevo León 4.3. El estado de Guerrero ocupa el treceavo lugar con 567,612 delitos, de los cuales, solo fueron denunciados 34,250 (6.0 %). Asimismo, la ENVIPE revela que la percepción de los habitantes sobre las principales causas de inseguridad están relacionadas con la “Pobreza”, 44.2 %; “Desempleo”, 43.2 %; “Droga”, 37.4 %, “Desintegración familiar”, 27.6 %, “Corrupción”, 26.5 %, “Alcohol”, 21.7 %, “Educación de mala calidad”, 20.5 %; “Delincuentes sin castigo

³⁵Incluye los delitos no denunciados (19,495,738), así como aquellos en los cuales la víctima no sabe o no responde si otro integrante del hogar denunció (21,821).

o castigo poco severo”, 18.5 %; “Falta de valores”, 16.9 %; “Malos policías”, 16.3 %.

Figura 2.50: *HABITANTES POR PERSONAL DESTINADO A FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011.

Para estudiar de forma más detallada el problema, puede observarse la figura 2.50 donde se relaciona el número de habitantes por personal de seguridad pública. Puede verse en ella que el número de habitantes por policía es muy alto en las entidades de Sinaloa, Baja California, Coahuila, Durango, estadísticas que contrastan con el Distrito Federal, Tabasco y Campeche. En el estado de Guerrero, el número de habitantes por policía es de 801. Se hace evidente, pues, el rezago relativo en este indicador entre los extremos. Aunado a la baja proporción de policías por habitantes, se encuentran los bajos niveles de ingresos que obtienen los elementos de seguridad, lo cual agrava el problema convirtiéndose en una causa potencial de corrupción. En México, el 65 % de los elementos encargados de la seguridad pública su salario diario oscila entre 100 y 300 pesos. No obstante, el problema de las corporaciones de seguridad no se reduce a su número, salario y dotación de equipo. La calidad de su desempeño también está asociada con su educación y las condiciones en que se organiza e incentiva su actividad, asimismo, su nivel salarial y prestaciones sociales. Es frecuente que en México la percepción de la ciudadanía respecto a la autoridad encargada de la seguridad pública respecto al combate a la delincuencia sea negativa, al menos así lo revela la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010 en el siguiente orden: los menos

efectivos serían la policía de tránsito y policía municipal y; los más efectivos, el ejército y la marina. También, los que más sobornos habrían de solicitar serían la policía de tránsito y policía municipal y; los que menos, el ejército y la marina, en medio se encontrarían la policía preventiva estatal, policía estatal ministerial, policía federal ministerial, policía federal, agentes del ministerio público local, agentes del ministerio público federal y jueces.

Por último, el problema de la inseguridad parece rebasar la capacidad de acción de las instituciones de gobierno, se trata de un fenómeno social de alcance nacional y raíces estructurales, mucho más allá del ámbito local y de la acción limitada de autoridades locales. Es cierto que son varios factores los que inciden en la inseguridad, entre otros la incapacidad de la economía federal para generar condiciones de crecimiento en las entidades federativas, por eso vemos la emigración hacia las entidades mejor situadas, pero tampoco las condiciones en el mercado de trabajo de éstas son las más favorables. Así, el hecho de que la economía convierta a millones de ellos en “población supernumeraria”, los obliga, para sobrevivir, a ocuparse ya sea en el sector informal o en actividades ilícitas. Así, la raíz más profunda de la delincuencia e inseguridad en las entidades federativas está asociada con los niveles de desempleo, pobreza y marginación federal antes expuestos. Por supuesto, aun tratándose de un problema relacionado con la economía, el problema debe ser atendido por las autoridades.

2.4.7. Procuración de la justicia

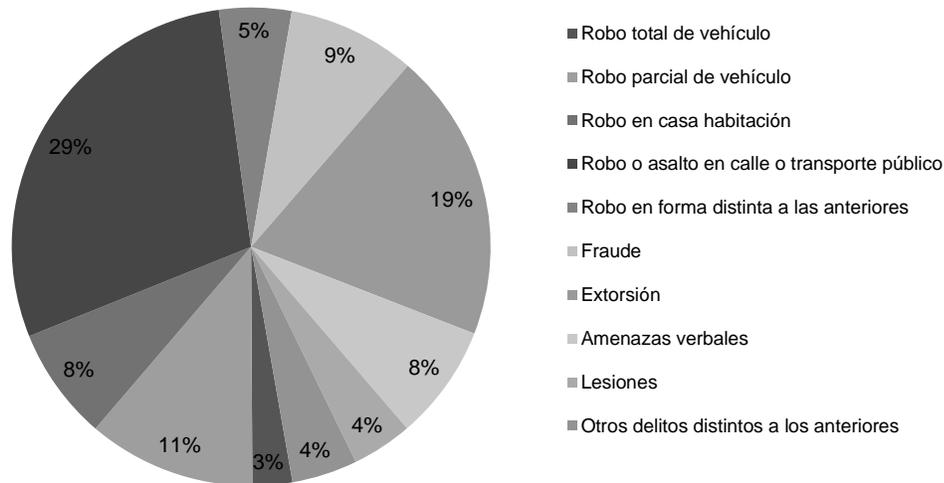
Aunque es posible que haya una relación entre el nivel de marginación y el número de delitos denunciados, ya que el denunciar implica recursos, la contratación de algún abogado o al menos algún grado de conocimiento de las instituciones a las que acudir, los alcances de este trabajo no permiten establecer dicha relación. El estado de Guerrero tiene el más alto porcentaje de delitos no denunciados, 93 %; la mayoría de los delitos ocurridos en el estado están relacionados con la extorsión y el robo o asalto en calle o transporte público y, 54.3 % de las razones por las que no se denuncian son atribuibles a la autoridad.

En México, según señala la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, durante 2011 se registraron 22.4 millones de delitos, de los cuales sólo fueron denunciados 2.9 millones de ellos. Ahora bien, según se muestra en la gráfica 2.51 de los delitos más importantes registrados 29 % está relacionado con robo o asalto en calle o transporte público, 19 % con extorsión, 9 % con fraude y 8 % con robo en casa habitación.

Por otra parte, de los delitos denunciados los resultados de la denuncia o procuración de justicia fueron: “Nada” 61.8, “Está en trámite” 16.3, “Recuperó sus bienes” 6.0, “Se consignó al delincuente” 4.7, “Se logró un acuerdo” 4.3, “Otra” 2.5

y “Resultado no especificado” 4.5.

Figura 2.51: *DISTRIBUCIÓN DE LOS DELITOS OCURRIDOS POR TIPO DE DELITO, 2011*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Como se ha señalado, el problema de la inseguridad y la delincuencia es de carácter estructural; tiene que ver, en el fondo, con el problema de distribución de la riqueza y el ingreso de una economía de mercado, agravado en el caso de México con una redistribución federal que condena a entidades y municipios enteros a la pobreza y marginación. Evidentemente, no se pretende con esto aprobar las actividades ilícitas y rechazar la necesidad de mejorar la eficacia, capacidad y dotación de tecnología a los elementos encargados de guardar el orden; sin embargo, el problema de las actividades ilícitas tiene que ver con la pobreza, marginación y educación. Pues, una sociedad satisfecha y educada tiene menos probabilidades de delinquir que una insatisfecha e ignorante; por eso, la forma más correcta de combatir la inseguridad es por medio de una redistribución federal del ingreso más equitativa que genere empleos suficientes y bien remunerados que permitan satisfacer, espacial y plenamente las necesidades de las personas. Sin embargo, lo que vemos es lo opuesto, unas cuantas entidades o municipios concentran el ingreso y la riqueza, mientras que otras u otros continúan en la pobreza y abandono.

Conclusiones

La desigualdad en el desarrollo del capitalismo en México, es decir, una muy polarizada concentración de la riqueza y el ingreso en el centro y el norte del país, asimismo un desigual desarrollo a nivel municipal al interior de la entidades

atrae población de entidad a entidad, de ciudad a ciudad o del campo a la ciudad sin que el mercado en éstas sea capaz de absorberlos, con lo que miles de personas quedan en el abandono y la pobreza. Así, pueden verse claramente las diferencias regionales. En este sentido, la comparación de las condiciones generales de Guerrero o de sus municipios con otras entidades o municipios muestra profundas desigualdades. Las condiciones prevalecientes en Guerrero y entre sus municipios evidencian una entidad marginada, entre cuyos problemas se observan bajos niveles de ingreso, pobreza, hacinamiento en las viviendas y predominio de materiales precarios en su construcción, escasa y deficiente dotación de servicios públicos, alta incidencia de delitos, vialidades no apropiadas que configuran un sistema de transporte caro e ineficiente.

La condición de marginación del Estado y entre sus municipios se muestra de manera consistente en todos los indicadores analizados: altos niveles de hacinamiento y empleo predominante de materiales de mala calidad en la construcción de viviendas, en una proporción mayor a otras entidades (también a nivel de municipios) y una escasa y cara dotación de servicios públicos.

Por eso, es importante que la distribución de la riqueza se realice conforme a un principio que genere las condiciones necesarias para que la población de las entidades marginadas (que son la mayoría) alcance un buen nivel de desarrollo, al menos equiparable al de las entidades más desarrolladas, asimismo, al nivel de los municipios se alcance el desarrollo de los mejor situados. El principio al que se hace alusión ya ha sido descrito a lo largo del texto.

§ 2.5

Medio ambiente y salud

Sin duda alguna, el desarrollo industrial ha impactado significativamente al medio ambiente en el mundo. Así, las consecuencias ambientales ocasionadas por la sobreexplotación de los recursos forestales, la inadecuada disposición de los residuos sólidos y de aguas residuales han resultado ser negativas en la salud de la población y de los ecosistemas naturales.

Estudios de la Organización Mundial de la Salud sobre la carga mundial de enfermedades subraya la importancia de los factores ambientales. El agua no apta para el consumo, el saneamiento deficiente y la falta de higiene figuran entre las 10 primeras causas de enfermedades en todo el mundo. Cada año, al menos tres millones de niños menores de 5 años mueren por enfermedades relacionadas con el medioambiente, como infecciones respiratorias agudas y diarreas.

Cierto es que el Estado de Guerrero, históricamente no muestra un importante desarrollo industrial. Sin embargo, como se mostrará, no por exceso sino por

defecto, el uso de técnicas no adecuadas, principalmente, en la agricultura y la desigualdad federal, inciden en el deterioro del medio ambiente por la falta de cobertura de drenaje, la inadecuada disposición de residuos sólidos y la ausencia de tratamiento de aguas residuales.

En esta sección se aborda el análisis de algunos aspectos relacionados con el deterioro ambiental, esencialmente se tratan los problemas del agua, contaminación del aire, residuos sólidos y bosques. Se verá su comportamiento a nivel mundial y al nivel de las entidades federativas. Por su estrecha relación con el medio ambiente, se estudia también la situación de la salud de los habitantes de Guerrero, como un elemento fundamental del desarrollo humano. Así, se abordan, los indicadores básicos en cuanto a calidad y cantidad de los servicios de salud.

Obviamente, aquí no se plantea que el hombre debería de regresar a su estado natural como lo quisieran muchos.

2.5.1. Medio ambiente

•••••

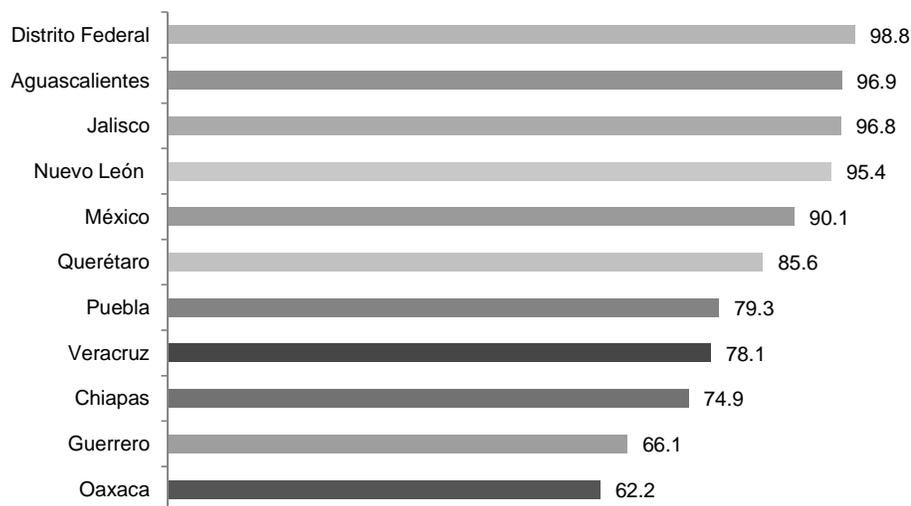
Agua

De acuerdo a INEGI la disponibilidad natural media per cápita en metros cúbicos anuales 2009 de agua en México es de 4,081, disponibilidad baja si se considera las que hay en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos es de 9,974; en Noruega, 79,024, Italia, 537,975; situación, que contrasta con Francia, 3,379 o Alemania que es de 1,869. En México, para el caso del Pacífico Sur en 2009 la disponibilidad de agua es de 7,952 metros cúbicos anuales por habitante, disponibilidad mediana; en otras regiones, por ejemplo, la frontera sur la disponibilidad de agua alcanza los 23,835 metros cúbicos por habitante; en el Golfo Centro, 9,937. En cuanto a la calidad del agua, según el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA) 2009, en México sólo 29.3 % recibe tratamiento; el 70.7 % restante va a parar a ríos y lagos, con las lógicas consecuencias en el medio ambiente. Ahora bien, del agua tratada el 44.5 % corresponde a aguas residuales industriales, de las que sólo el 19.3 % son tratadas. Esta situación pone en evidencia, por una parte, el desinterés de los distintos niveles de gobierno para generalizar el tratamiento de agua residuales y hacer cumplir las normas ambientales a las industrias que por abatir costos no se responsabilizan del daño que ocasionan al medio ambiente.

Por su parte, el SNIA reporta que en 2009 en Guerrero la cantidad generada de aguas residuales ascendió a 5,622 litros por segundo, de los cuales 3,716 son captados por las redes existentes, y 1,906 son descargados directamente a corrientes naturales, barrancas o calles. En la gráfica 2.52 se ilustra la captación de aguas residuales de algunas entidades seleccionadas, en élla se muestra la

superioridad en infraestructura de entidades más desarrolladas en relación a las menos, en primer lugar, de una red de alcantarillado y, en segundo lugar, de cuerpos receptores de aguas residuales que evitan que el agua vaya a parar directamente a ríos, lagos o calles.

Figura 2.52: *PORCENTAJE DE AGUAS RESIDUALES CAPTADAS EN CUERPOS RECEPTORES POR ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS, 2009*



FUENTE: Elaborada con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional del Agua. Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, ediciones 2010 y 2011. Comisión Nacional del Agua. México. 2010 y 2011..

Según datos del INEGI, en 2010 el Estado de Guerrero contaba con 54 plantas de tratamiento de aguas residuales, y recicló el 60.5%. Sin embargo, el 71% de los 87.1 millones de metros cúbicos corresponden al municipio de Acapulco; sólo 24 municipios de 81 cuentan con al menos una planta tratadora de agua, esto quiere decir que las aguas residuales de 57 municipios se vierte sucia en los cauces naturales, con el consiguiente daño a la salud de su población, pues se contamina el aire y el agua que provocan, en el mejor de los casos, una alta incidencia de enfermedades gastrointestinales y respiratorias, o el peor de los casos, enfermedades como cancer, etc. Los hechos son muy evidentes y, por elemental lógica, las inversiones que son necesarias superan por mucho a las raquíticas finanzas de las entidades y municipios más rezagados.

• • • • •

Contaminación del aire

La exposición prolongada a la contaminación del aire provoca trastornos respiratorios, daño al sistema inmune e intoxicación, entre otros efectos nocivos

(PNUD, 2011). La calidad del aire es una preocupación permanente, ya que los signos más notorios de su deterioro, son la menor visibilidad y el incremento en las molestias y enfermedades asociadas a ella³⁶.

La organización mundial de la salud (OMS) estima que cada año mueren prematuramente 800,000 personas de cáncer pulmonar y enfermedades cardiovasculares y respiratorias causadas por la contaminación del aire. Otros efectos adversos sobre la salud incluyen, aumento de la incidencia de desnutrición crónica, infecciones respiratorias agudas, exacerbación del asma, deterioro de la funcionalidad pulmonar, irritación de los ojos y el incremento en la mortalidad de niños menores de cinco años y personas susceptibles. La mala calidad del aire también tiene efectos negativos significativos sobre las construcciones y los ecosistemas. Por ejemplo, la presencia de bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno genera lluvia ácida que, además de dañar edificios, se filtra en el suelo haciéndolo más ácido, afectando con ello a las plantas y a otros seres vivos (Semarnat, 2012).

Además, la contaminación del aire tiene efectos a nivel local, regional y global. De acuerdo a INEGI, las emisiones de dióxido de carbono por uso de energía en países seleccionados 2003, con mayor generación fueron: Estados Unidos con 5,729 millones de toneladas; China, 3,719, Rusia, 1,527; India, 1,050, Japón 1,201 y, Alemania, con 854. México generó 374 toneladas de dióxido de carbono.

A nivel federal, el excesivo impulso espacial de la industrialización en el centro y norte del país o en las principales ciudades de las entidades trajo

³⁶En México, actualmente se tiene un monitoreo en diferentes ciudades y zonas metropolitanas de algunos de los principales contaminantes identificados: bióxido de azufre (SO₂), monóxido de carbono (CO), bióxido de nitrógeno (NO₂), partículas suspendidas (PST), partículas menores de 10 micras (PM₁₀), ozono (O₃) y plomo (Pb), conocidos como contaminantes criterio. El número de contaminantes registrados varía entre las diferentes ciudades en función de los intereses y problemas particulares de cada una de ellas. Para cada contaminante se determina, además, el estándar o norma de calidad que establece las concentraciones máximas que no debieran sobrepasarse en un tiempo definido, con la finalidad de proteger la salud de la población, inclusive la de los grupos más susceptibles. En la actualidad se miden también las partículas menores a 2.5 micras en algunas ciudades y zonas urbanas (PM_{2,5}).

Con el propósito de atender de manera integral el problema en la zona metropolitana del valle de México, en 1990 se acordó la instrumentación del Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica en el Valle de México (PICCA). Posteriormente, se desarrollaron programas para mejorar la calidad del aire (llamados Proaires) en las principales ciudades del país (ZMVM, zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Valle de Toluca, Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana-Rosarito). Más recientemente se publicaron el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en Salamanca 2007-2012, el Programa de Gestión de la Calidad del Aire de Ciudad Juárez 2006-2012, el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en León 2008-2012, Aire Limpio: Programa para el Valle de Toluca 2007-2011 y el Programa de Gestión de la Calidad del Aire en la Zona Metropolitana del Valle de Puebla 2006-2011. Los Proaires incorporan en general medidas para el abatimiento y control de las emisiones de contaminantes y se fundamentan en la relación existente entre la emisión de los contaminantes por las fuentes que los producen y el impacto que ocasionan en la calidad del aire y en la salud de la población (Semarnat, 2012).

como consecuencia la concentración poblacional, la producción y el consumo y, por consiguiente, también la emisión excesiva de contaminantes atmosféricos originados, principalmente, por fábricas y transporte. Así, México enfrenta desde hace tiempo problemas de calidad del aire en sus principales zonas metropolitanas, destacando el Valle de México como el caso más conocido y documentado. Un indicador que confirma lo anterior, es el número de días que las principales zonas urbanas exceden las normas establecidas (Ver cuadro 2.7).

Cuadro 2.7: *DÍAS AL AÑO EN QUE SE EXCEDE LA NORMA POR PRINCIPALES ZONAS URBANAS DE MÉXICO, SEGÚN CONTAMINANTE, 2005*

Zona urbana	Monóxido de carbono ^a	Dióxido de nitrógeno ^b	Partículas menores a 10 (Microgramos por metros cúbico $\mu g/m^3$) ^c	Dióxido de azufre ^d	Ozono ^e
Zona Metropolitana de la Ciudad de México ^f	0	3	34	0	233
Zona Metropolitana de Guadalajara	2	13	51	0	66
Zona Metropolitana de Monterrey	0	0	163	1	32
Zona Metropolitana del Valle de Toluca ^g	0	0	173	0	22
Ciudad de Puebla	0	0	11	0	7

Fuente: SEMARNAT. INE. Tercer almanaque de datos y tendencias de la calidad del aire en seis ciudades mexicanas. México, D.F., 2005.

^a La concentración de Monóxido de Carbono (CO), como contaminante atmosférico, no debe rebasar el valor de 11 partes por millón (ppm) en promedio móvil de 8 horas una vez al año (NOM-021-SSA1-1993, Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1994).

^b La norma de Dióxido de Nitrógeno (NO₂) es igual a 0.21 ppm, concentración que no se debe exceder más de una hora una vez al año (NOM-023-SSA1-1993, Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1994).

^c La norma diaria de Partículas menores a 10 $\mu g/m^3$ (PM₁₀) es igual a 150 $\mu g/m^3$, como promedio de 24 horas, concentración que no se debe rebasar más de una vez al año (NOM-025-SSA1-1993, Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1994).

^d La norma diaria de Dióxido de Azufre (SO₂) es igual a 0.13 ppm como promedio de 24 horas, concentración que no se debe exceder más de una vez por año (NOM-022-SSA1-1993, Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1994).

^e La norma horaria de Ozono (O₃) es igual a 0.11 ppm, promedio horario para no ser rebasado una vez al año (Modificación a la NOM-020-SSA1-1993, Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 2002).

^f La información corresponde a las estaciones de monitoreo: Tlalhepanitla (TLA), Xalostoc (XAL), Merced (MER), Pedregal (PED) y Cerro de la Estrella (CES).

^g La información para Ozono (O₃), corresponde a las estaciones de monitoreo Aeropuerto (AP), Toluca Centro (CE) y Metepec (MT); para Dióxido de Nitrógeno (NO₂), incluye además Oxtotitlán (OX) y San Mateo Atenco (SM); y para PM₁₀ incluye todas las estaciones.

^h La información del 2002 para Monóxido de Carbono (CO) corresponde a la estación de monitoreo Advance (suroeste).

Las entidades más rezagadas sufren de contaminación intradomiciliaria del aire. Respecto a ésta, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, señala:

La mitad de la población mundial sigue usando biomasa tradicional para calentarse y cocinar. En países con IDH bajo, 94 % de los pobres multidimensionales depende de ese tipo de combustibles, que producen humo asociado a infecciones respiratorias agudas, cáncer pulmonar, disfunción pulmonar, intoxicación por monóxido de carbono y deterioro del sistema inmune. El humo al interior de los hogares proveniente de combustibles sólidos está vinculado a alrededor de dos millones de muertes al año. Cerca de 36 % de estas se registra en países con IDH bajo, un 28 % adicional en China y otro 25 %, en India. Las muertes relacionadas con este tipo de contaminación se concentran en los pobres rurales, que dependen del carbón para cocinar y calentarse. La adopción de combustibles modernos para este fin ha sido más rápida en las zonas urbanas. En China, por ejemplo, 82 % de los hogares urbanos usa gas.

La contaminación en ambientes cerrados mata 11 veces más personas en países con IDH bajo que en otros y 20 veces más que en países con IDH muy alto. Representa un 5,4% de las enfermedades en los primeros, pero llega a 10% en Afganistán, el país más afectado en términos absolutos.

Las mujeres y los niños de zonas rurales, que pasan más tiempo en casas que usan leña, son los que más sufren. La quema de leña contribuye a la deforestación, lo que a su vez obliga a los hogares a quemar estiércol y residuos de los cultivos. Esto aumenta la exposición a la contaminación intradomiciliaria, ya que este tipo de fuego necesita ser vigilado constantemente y su humo es más tóxico.

En México, el Censo 2010 muestra que, precisamente, en las entidades más desfavorecidas las viviendas particulares habitadas y su distribución porcentual según combustible para cocinar utilizan leña y carbón. Así, en Chiapas es de 50.3%; en Oaxaca, 49.3% y en Guerrero, 42.2%; mientras que, en el Distrito Federal y Nuevo León, sólo 0.22% y 0.77% utilizan ese tipo de combustible.

•••••

Residuos sólidos

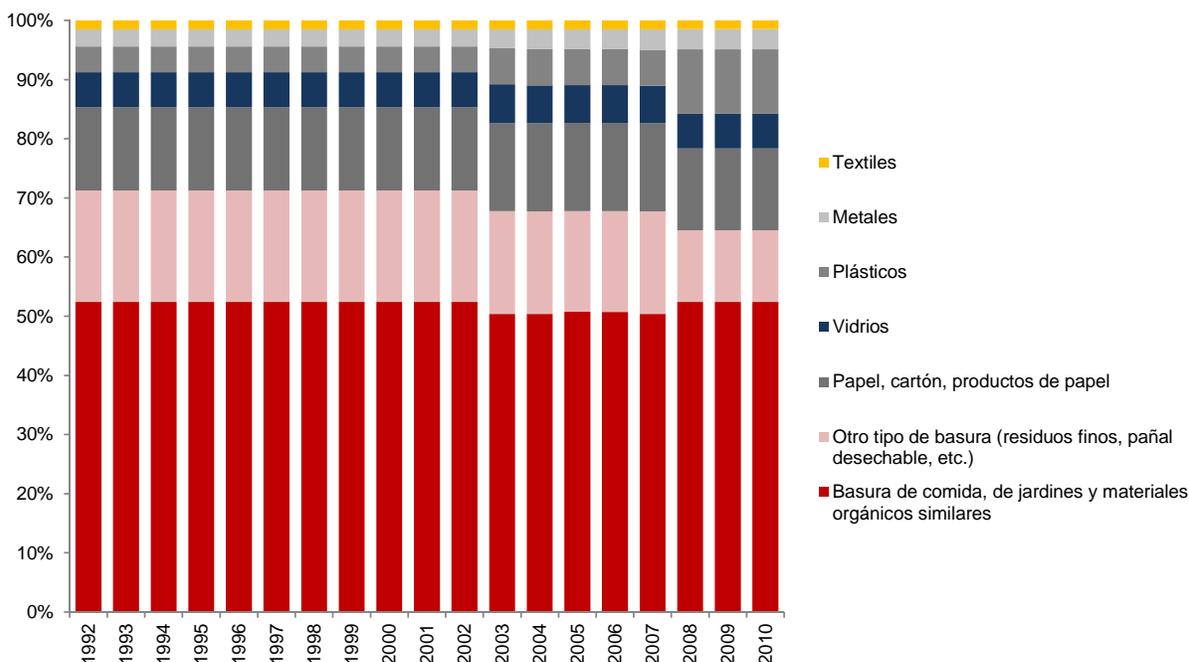
La desigualdad federal y la ausencia de una real coordinación de los tres niveles de gobierno dificulta la recolección, disposición final y tratamiento de residuos sólidos generados en los municipios. De acuerdo al SNIA, en el país, en 2010 se generaron 40.1 millones de toneladas, con un promedio de 0.98 kilogramos por habitante al día. Actualmente se estima que en el nivel nacional se recolecta únicamente 92.4% del total de los residuos generados, es decir, 93,691 toneladas, quedando dispersas 7,706 toneladas diarias. Del total generado, sólo 62% se deposita en rellenos sanitarios; 8%, en rellenos de tierra controlados y, 25% en sitios no controlados (tiraderos a cielo abierto). La gráfica 2.53 muestra los residuos sólidos por su composición.

La composición de los residuos urbanos en 2010, estuvo constituida en un 52.4% por basura de comida, de jardines y materiales orgánicos similares, 13.8%, papel, cartón, productos de papel; 12.1% otro tipo de basura (residuos finos, pañal desechable, etc.); 10.9, plásticos; 5.9% en vidrios; 3.4%, metales y 1.4% textiles. Asimismo, si se trata de la generación de residuos sólidos por tipo de localidad³⁷ se registra que, las Zonas Metropolitanas generan el

³⁷La clasificación de localidades corresponde a criterios establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social: Zonas metropolitanas: Ciudades integradas por más de un municipio con una población mayor a 1,000,000 habitantes (Tijuana, Ciudad Juárez, ZMCM, León, Guadalajara, Monterrey y Puebla). Ciudades medias: Todas aquellas que formaron parte del Programa 100

42.9%; ciudades medias, 37.3%; ciudades pequeñas, 8.2% y, localidades rurales o semiurbanas, 11.3%. Pero, también las cifras señalan que son, precisamente, las zonas metropolitanas y ciudades medias las que disponen con mayores sitios controlados para la disposición final de residuos sólidos que; las ciudades pequeñas, rurales o semiurbanas. Ciertamente, las entidades que concentran la población, y la producción son los principales centros de consumo y, por consiguiente, las que generan el mayor volumen de residuos sólidos, según se muestra en la gráfica 2.54. Además, si se analiza la contribución relativa al producto interno bruto nacional de los estados, puede observarse que guarda una relación lineal positiva con la contribución a la generación nacional de residuos sólidos urbanos (Semarnat, 2009). Sin embargo, las entidades como el Estado de México y el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León cuya contribución a la producción total nacional de residuos sólidos se aparta significativamente de la tendencia que siguen el resto de las entidades, precisamente, por la tan desigual concentración de la producción, consumo e ingreso.

Figura 2.53: PORCENTAJE DE GENERACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS POR COMPOSICIÓN

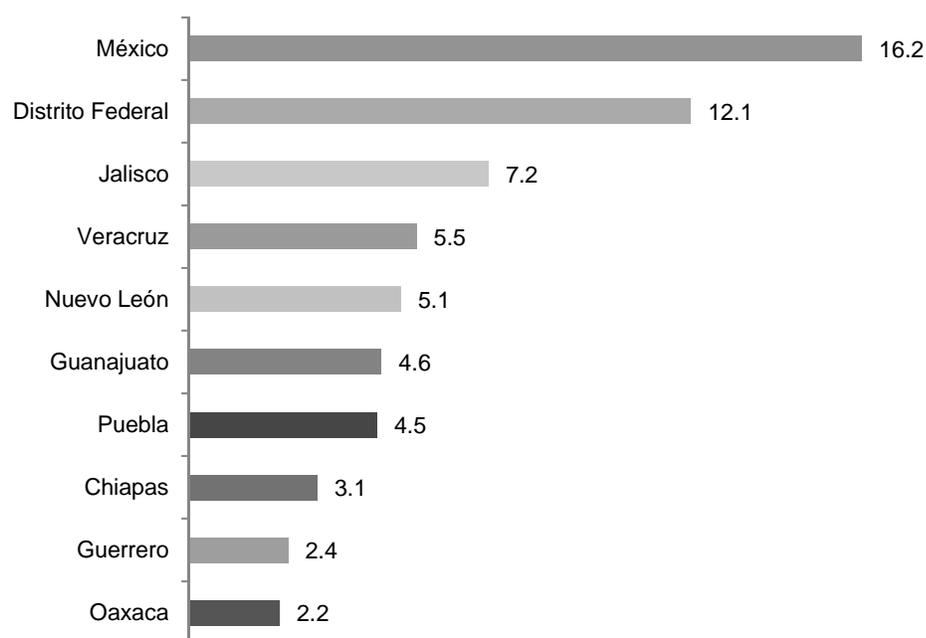


FUENTE: Elaborada con datos del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales.

ciudades por su importancia y las incluidas en el plan estratégico de los gobiernos de los estados. Ciudades pequeñas: Aquellas mayores a 15,000 habitantes y no incluidas en las denominadas 100 ciudades. Rurales o semiurbanas: Aquellas cuya población es menor a 15,000 habitantes.

Un indicador que nos muestra la desigualdad, lo representa el uso de la tecnología para la recolección de basura, específicamente, los vehículos para la recolección de residuos sólidos urbanos, 2010. Por ejemplo, en Nuevo León, 88.3 % son vehículos con compactador, en el Distrito Federal, 77.3 % y en Puebla, 69 %; mientras que, en Guerrero sólo el 45.5 % y en Oaxaca 30.7 y, como hemos visto, sólo en las principales ciudades o municipios de estas entidades. Por otra parte, es incompatible la situación en lo que a tiraderos de basura toca a las entidades más desarrolladas, respecto a las más rezagadas; mientras que en las primeras la totalidad de la basura se encuentra en rellenos sanitarios y en sitios controlados, en Guerrero, por ejemplo, sólo cuenta con dos rellenos sanitarios y 78 tiraderos a cielo abierto, lo que implica mayores probabilidades en la incidencia a enfermedades.

Figura 2.54: *PORCENTAJE DE GENERACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS POR ENTIDAD FEDERATIVA SELECCIONADAS, 2010*



FUENTE: Elaborada con datos del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales.

Es evidente, pues, la urgente necesidad de coordinación de los tres niveles de gobierno, la dotación de recursos suficientes, infraestructura (construcción de rellenos sanitarios) y tecnología (camiones recolectores, barredoras municipales, etc) para el manejo adecuado de residuos sólidos o desechos tóxicos³⁸; de lo contrario, se compromete la salud y, se imposibilita un desarrollo sustentable.

³⁸El municipio de Chilpancingo, a pesar de que es uno de los municipios que concentra la riqueza y el ingreso en el Estado de Guerrero, se ha visto en la necesidad financiera de permitirle a la iniciativa privada que se encargue de recolectar los residuos sólidos, la situación se ha disfrazado por el término de “cooperación voluntaria”.

•••••

Áreas verdes y bosques

En general, se está de acuerdo que los bosques y selvas protegen el suelo contra la erosión, propician el mantenimiento de su fertilidad, garantizan el volumen y la calidad del agua captada en las cuencas, preservan la vida, la biodiversidad y propician la estabilidad climática a niveles regional y global. Y, se admite también, que las zonas forestales sirven como espacios para la recreación y el turismo, la educación y el conocimiento científico, además del enorme valor cultural y espiritual que tienen para las personas. Sin embargo, es un hecho que el uso directamente relacionado con el trabajo empleado en su transformación, es la utilidad que nos reportan los recursos maderables.

En el nivel mundial, según el INEGI, por algunos países seleccionados muestra que en 2005 los principales países con mayor superficie boscosa fueron: Rusia, con 8.8 millones de kilómetros cuadrados; Australia, 5.8, Canadá, 4.0 y Estados Unidos de América, con 3.0. En el caso de nuestro país, en 2005 la superficie boscosa fue de 841,460 kilómetros cuadrados. Así, por lo que hace a la producción de madera en 2005 fue dominada por Estados Unidos (18 % del volumen total), seguido por Brasil (10 %), Canadá (7 %), la Federación Rusa (6 %) y China (4 %) para contabilizar el 45.5 % de la total en ese año. Mientras tanto, la aportación mexicana fue de tan sólo el 0.2 % del total mundial ese año (Semarnat, 2012). Sin embargo, la tendencia a nivel mundial es hacia su disminución, en 1970 la superficie boscosa en el mundo era de 43.3 millones de kilómetros cuadrados, en el 2000 había a 38.7. En 1970, nuestro país contaba con poco más de un millón de kilómetros cuadrados de superficie boscosa; en 2005 con 17.8 % menos.

Por otra parte, (PNUD, 2011) señala que “siete países en desarrollo (Bhután, China, Costa Rica, Chile, El Salvador, India y Viet Nam) han evolucionado de la deforestación a la reforestación gracias al apoyo de programas nacionales e internacionales. No obstante, hay indicios de que algunos de estos países en la práctica han trasladado la deforestación a otros países en desarrollo, ya que por cada 100 hectáreas de forestación importan el equivalente a 74 hectáreas de productos de madera”.

De acuerdo a el *Anuario de estadísticas por entidad federativa 2010*, en México existen 56.8 millones de hectáreas arboladas, de las que el 53.5 % son bosques y 46.5 % selvas. El 51 % de la superficie arbolada se concentra en las siguientes entidades: Chihuahua, 13.3 %; Durango, 9.6 %; Oaxaca, 8.9 %; Sonora, 6.6 %; Quintana Roo, 6.4 % y Guerrero 6.2 %. Por otra parte, (Semarnat, 2012) identifica como factores que inciden en la pérdida de la cubierta forestal la conversión de las tierras forestales a otros usos (agrícolas, ganaderos o urbanos), la extracción tanto legal como ilícita de productos forestales (maderables y no maderables),

los incendios, las plagas y las enfermedades forestales. Por ejemplo, las entidades federativas con mayor superficie afectada por incendios forestales, 2012 fueron las relacionadas en el cuadro 2.8.

En general, pues, este proceso provoca cambios en el medioambiente. Por eso, es necesario que el aprovechamiento que se haga de estos recursos sea el adecuado y, no sólo prevalezca un criterio utilitarista y eudemonista de corto plazo, mismo que prevalece en el diseño urbano de la mayoría de los municipios de las entidades y que no deja el espacio suficiente para vialidades, áreas verdes, jardines, parques recreativos o árboles.

Cuadro 2.8: ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR SUPERFICIE AFECTADA POR INCENDIOS FORESTALES, 2012

Entidad federativa	Superficie afectada (Hectáreas)	Número de incendios
Estados Unidos Mexicanos	232,417.30	6 080
Durango	48,009	203
Coahuila	30,097	65
Sonora	27,760	40
Jalisco	20,497	496
Chihuahua	20,000	1 256
Guerrero	15,156	159
Oaxaca	15,149	192
Michoacán	12,285	831
Chiapas	8,646	243
Baja California	7,304	37
Otros ^a	27,509	2 558

Fuente: SSEMARNAT. CONAFOR. Reporte semanal de resultados de incendios forestales, 2012. (Consulta: 12 de junio de 2012). www.conafor.gob.mx.

^a Se refiere al resto de las entidades.

2.5.2. Salud

Las entidades y municipios más desfavorecidos llevan una “*doble carga*”, la de la pobreza y marginación y, las dificultades inmediatas derivadas de ésta. La mayoría de los municipios pobres en cada entidad federativa, carentes de servicios, sin drenaje ni pavimento, con viviendas mal construidas, sistemas de agua insuficientes y una pobre alimentación, los convierte en los más vulnerables y son condición para la propagación de enfermedades físicas.

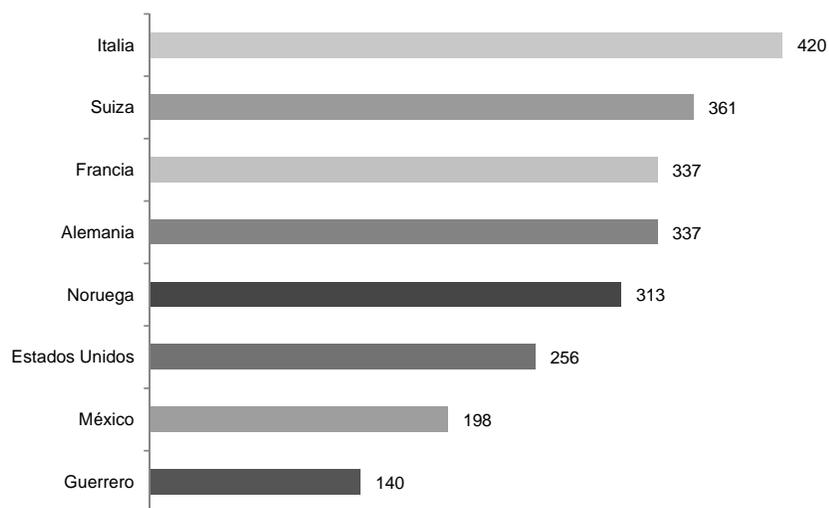
Algunos indicadores globales sitúan el problema de la salud en Guerrero en sus justos términos. Según (PNUD, 2007, p. 265), el número de médicos por cada 100,000 habitantes durante el periodo 2000-2004 en algunos países que presentan un desarrollo humano alto, registran las cifras siguientes: Noruega, 313; Suiza, 361; Estados Unidos, 256; Italia, 420; Alemania, 337, y Francia, con 337. En México

la proporción fue de 198. Si comparamos el gasto en salud en México con el de otros países, de acuerdo con el Banco Mundial (<http://hdr.undp.org/es/>), el gasto público asignado, medido como porcentaje del PIB³⁹, en algunos países, fue como sigue: Noruega 7.5 %, Estados Unidos 7.1 %, Alemania 8.0 %, Dinamarca 8.2 % y Francia 8.7 %; mientras que, en México fue de apenas 2.7 % del PIB.

Es evidente, a partir de lo anterior que México muestra un rezago en la atención a la salud, el cual se muestra en la baja relación de médicos y el número de habitantes. Nada más Italia y Suiza, cuentan con 2.1 y 1.8 veces más médicos por cada cien mil habitantes, respectivamente. En efecto, se hace patente la atención que se da a la salud de los habitantes en México y, por implicación, los más vulnerables son los habitantes de las entidades y municipios más pobres y marginados. Haciendo un contraste de las cifras de los países seleccionados con las existentes en el Estado de Guerrero se puede valorar su situación no sólo con el país, sino con los de países desarrollados.

Puede observarse en la gráfica 2.55, el promedio por cada 100,000 habitantes en Guerrero es francamente más bajo que el que existe en los países desarrollados, asimismo respecto al promedio en el país; es decir, la desigualdad se da espacialmente en varios niveles. Uno de esos niveles es observar el problema entre entidades federativas y luego a nivel local.

Figura 2.55: MÉDICOS POR CADA 100,000 HABITANTES EN PAÍSES SELECCIONADOS Y GUERRERO, 2000-2004 Y 2005

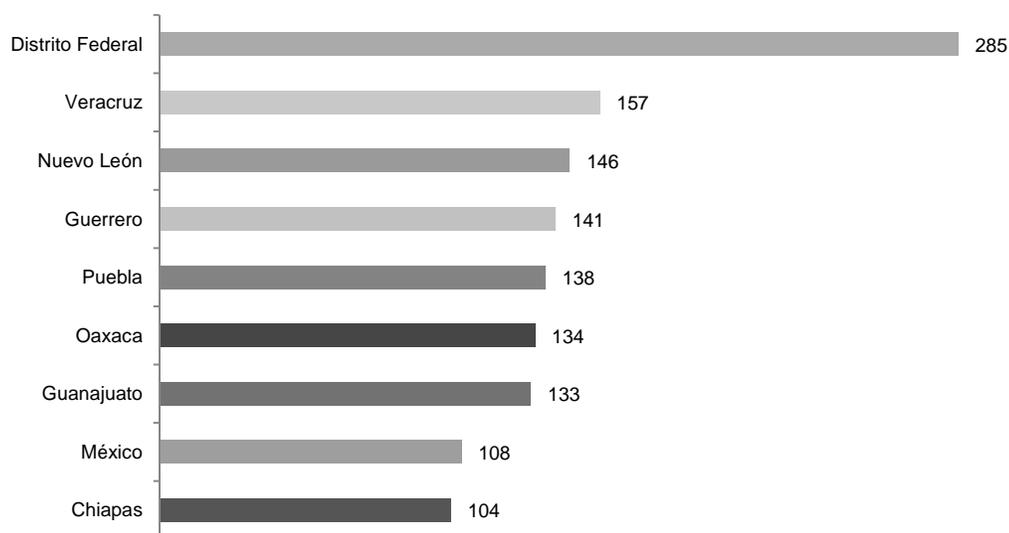


FUENTE: Elaborada con datos de INEGI, Anuario Estadístico de Guerrero, 2006, y (PNUD, 2007).

³⁹El gasto público en salud consiste en el gasto corriente y de capital por parte del presupuesto del gobierno (central y local), préstamos externos y subsidios (incluyendo donativos de agencias internacionales y de organizaciones no gubernamentales) y fondos de aseguradoras de salud sociales (u obligatorias).

Si se observa esta relación específicamente en Guerrero puede verse que, en promedio existen para el año 2005 140 médicos por cada 100,000 habitantes. Pero si comparamos este indicador con algunas entidades seleccionadas, puede mostrarse para el año 2010 que Guerrero se encuentra por debajo de tres entidades en las que se concentra la riqueza, estas son: Distrito Federal, 285; Veracruz, 157 y, Nuevo León, 146 y; por encima de tres entidades en que se concentra la riqueza y dos de una concentración por debajo del promedio: Puebla, 138; Guanajuato, 133; Estado de México, 108; Oaxaca, 134 y Chiapas, 108. De todas formas, el promedio de las nueve entidades seleccionadas no superan al que registra Estados Unidos o Noruega (ver gráficas 2.55 y 2.56). Además del indicador anterior, el cuadro 2.9 confirma la existencia de marginación incluso en entidades donde se concentra la riqueza y el ingreso, pero en los que es una constante son las entidades de por sí marginadas como Guerrero, Chiapas y Oaxaca⁴⁰.

Figura 2.56: MÉDICOS POR CADA 100,000 HABITANTES EN ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI, Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011.

En cuanto a la relación habitantes-médicos, se observa que en Chiapas es de 961; Estado de México, de 927 y, de Guerrero, de 707, siendo el Distrito Federal más bajo, de 351; es decir, en Chiapas y Guerrero es 2.7 y 2 veces mayor, respectivamente, que en el Distrito Federal. Destaca junto a la capital del país las entidades de Jalisco, Veracruz y Nuevo León. Con estas sencillas relaciones puede inferirse que a medida en que se incrementa el número de habitantes por médico, la calidad del servicio disminuirá; agravándose si se trata de la población de las

⁴⁰Es muy probable que en entidades en las que se concentra la riqueza, la redistribución de ingresos entre municipios sea muy desigual como se probará para el caso Guerrero.

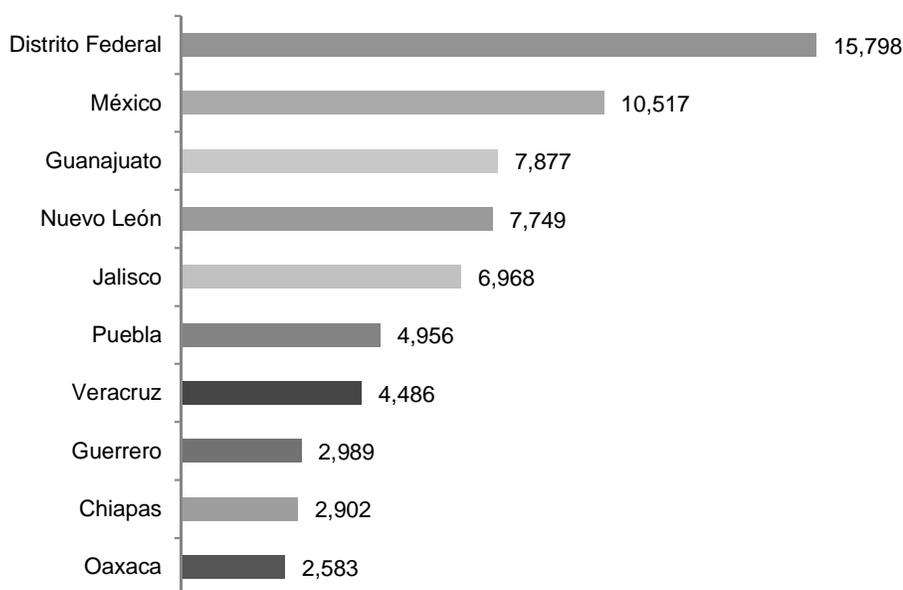
entidades o municipios más pobres, mal nutrida, con condiciones de vivienda y servicios públicos precarios que la hacen más vulnerable a las enfermedades y; sin embargo, es la población más desatendida, al menos así lo hacen ver los indicadores más básicos. En seguida, se analiza la infraestructura médica disponible.

Cuadro 2.9: *HABITANTES POR MÉDICO DISPONIBLE EN LAS ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010*

Entidad	Población	Médicos	Habitantes por médico
Chiapas	4,788,162	4,982	961
México	15,123,304	16,313	927
Guanajuato	5,474,270	7,262	754
Oaxaca	3,784,250	5,074	746
Puebla	5,778,539	7,966	725
Guerrero	3,380,094	4,778	707
Nuevo León	4,641,903	6,800	683
Veracruz	7,626,403	11,993	636
Jalisco	7,323,176	11,941	613
Distrito Federal	8,783,909	25,057	351

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2011a).

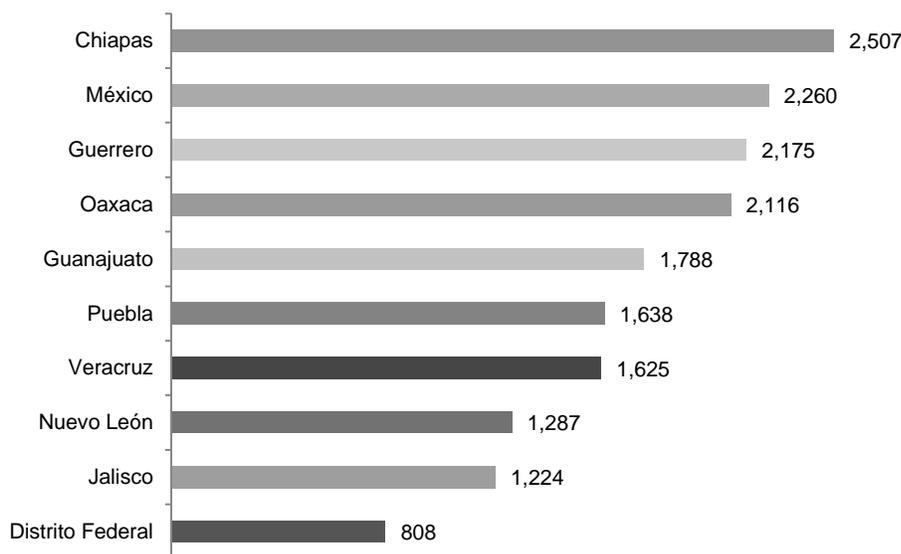
Figura 2.57: *HABITANTES POR UNIDAD MÉDICA DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI, Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011.

En cuanto al número de habitantes por unidad médica, resalta el hecho de que las entidades más pobladas registran el número de habitantes por unidad médica más altos: el Distrito Federal, 15,798; México, 10,517; Guanajuato, 7,877; Nuevo León, 7,749; Jalisco, 6,968; Puebla y Veracruz, 4,956 y 4,486 respectivamente. Mientras que, las entidades más marginadas registran una relación entre habitantes y unidades médicas menor: Guerrero, 2,989; Chiapas, 2,902 y Oaxaca, 2,583. Las estadísticas no reportan el equipamiento, lo sofisticado de dicho equipamiento y el nivel de complejidad de las enfermedades que se atienden en dichas unidades. Sin embargo, lo que nos permite entrever las condiciones de dichas unidades médicas puede considerarse el número de habitantes por cama censable, como se muestra en la gráfica 2.58.

Figura 2.58: *HABITANTES POR CAMA CENSABLE DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI, Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011.

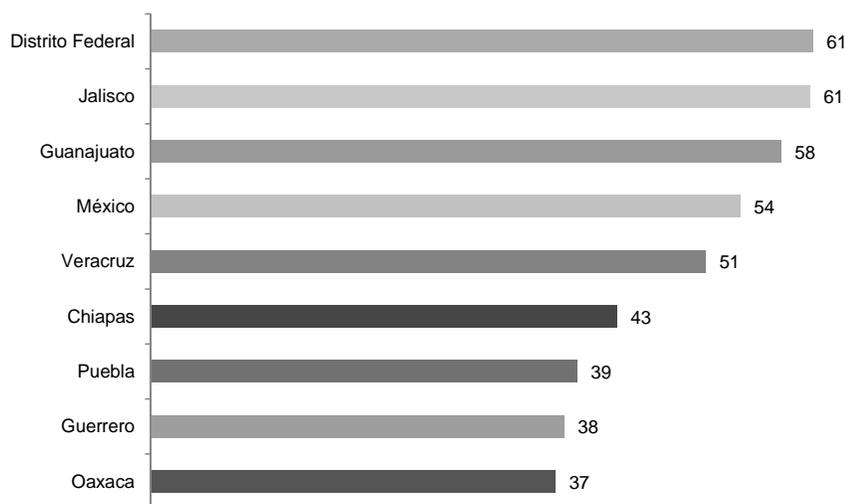
El número de habitantes por cama censable en Guerrero es de 2,175, lo que contrasta con el Distrito Federal, con 808, indicador que confirma la gran divergencia en la atención médica a la población. Esto indica que cada cama de hospital que cuente con los servicios básicos para atender a cualquier paciente debe ser ocupada, en caso de un desastre, en Guerrero, por 2,175 personas; en el Distrito Federal, por 808. Así, la infraestructura de las unidades médicas es claramente insuficiente para las necesidades de los habitantes de las entidades o municipios más rezagados.

En Noruega, por ejemplo, hay 39 camas por cada 10,000 habitantes, en Estado Unidos, 31, Japón, 139 y Alemania, 83. Si se convierten los datos de la gráfica 2.58

para hacerlos compatible con los del informe (PNUD, 2010), se advierte que el promedio de camas censables por cada 10,000 habitantes en el Distrito Federal es de 12.4, en Nuevo León de 7.8, Jalisco 8; en Chiapas de 4, Oaxaca 4.7 y Guerrero 4.6. En comparación entre el porcentaje de la población derechohabiente de instituciones de servicios médicos entre entidades seleccionadas, es decir, aquella que se encuentra protegida y tiene a dónde acudir para atenderse.

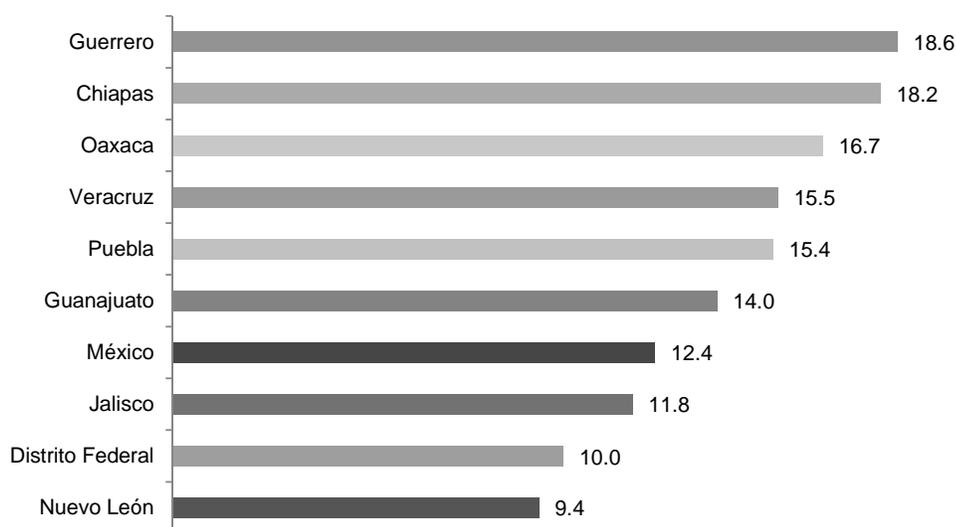
El porcentaje de población derechohabiente en México es de 57.1%; en el caso de Guerrero (38%), la diferencia respecto al Distrito Federal (61%) es de 23 puntos porcentuales. Aquí, en la gráfica 2.59 se muestra que son precisamente las entidades más marginadas las que menor porcentaje de población derechohabiente registran, lo que de paso es un claro indicador del predominio de las actividades económicas en el sector informal, como se señaló en la página 104 de la sección 2.2. Ahí se muestra que muchos de los habitantes cuentan con empleos en los que no reciben prestaciones, o bien se encuentran desempleados o subempleados. Esta situación evidencia un insuficiente desarrollo del mercado laboral en las entidades más atrasadas, es decir, economías con un desarrollo capitalista menor, donde abundan las microempresas que no generan empleos suficientes y no asumen ningún compromiso, en muchos casos, por brindar las prestaciones de ley. Por consiguiente, la pobreza de los habitantes, lo raquítico de sus viviendas, una cobertura muy insuficiente de servicios de agua potable y drenaje, insuficiente cobertura médica, sumados, dan como resultado, por ejemplo, una elevada tasa de mortalidad infantil en las entidades más atrasadas, superior al de las entidades en las que se concentra la riqueza y el ingreso.

Figura 2.59: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DERECHOHABIENTE DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI, Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011.

Figura 2.60: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS, 2012



FUENTE: CONAPO. Indicadores demográficos básicos 1990-2030. www.conapo.gob.mx (Consulta: 03 de enero de 2012).

El Conapo no reporta mucha información sobre mortalidad infantil en México. Sus indicadores⁴¹ muestran que, al comparar el Estado de Guerrero con las entidades que concentran la riqueza y el ingreso, se observa que, nuevamente, registra uno de los peores niveles en este indicador, precisamente uno de los más reveladores del bajo nivel de vida de los habitantes de Guerrero, debido, fundamentalmente, a los elevados niveles de pobreza de su población que se convierten en una barrera económica para el acceso a servicios médico, junto al escaso y desigual gasto aplicado en salud pública, que desprotege a los habitantes de las entidades y municipios más pobres.

Para formarnos una idea aproximada de la realidad de los municipios del Estado de Guerrero y no tener que abundar en demasiados indicadores, basta con señalar el porcentaje de la población derechohabiente entre los municipios más desarrollados y menos desarrollados de la entidad y, en los que queda demostrado que, en éstos últimos la atención médica es casi inexistente (ver gráfica 2.61).

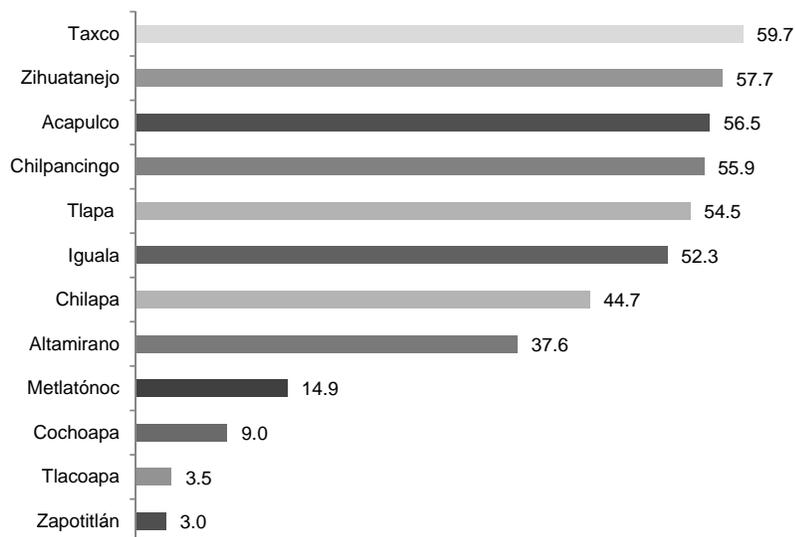
Conclusiones

El bajo nivel de desarrollo social incide en la calidad de vida de los habitantes de Guerrero. A la vez, tiene repercusiones sobre su salud y, por tanto, en la capacidad física para generar riqueza. Los indicadores analizados muestran que en Guerrero existen problemas que en otros países o entidades ya han sido resueltos. Por

⁴¹Defunciones de menores de un año de edad por cada 1,000 nacidos vivos.

consiguiente, es necesario que se atienda el rezago de servicios públicos (agua potable, drenaje, pavimentación, tratamiento de aguas residuales, etc.), cuya cobertura o calidad impacta al medioambiente y la salud de sus habitantes. En este sentido, son necesarias inversiones más que proporcionales a la contribución de la riqueza, población o impuestos que dote a entidades y municipios de los recursos suficientes, por ejemplo, en el caso de estos últimos para que realicen de manera eficiente y eficaz el servicio de disposición de residuos sólidos de acuerdo a las normas ambientales.

Figura 2.61: *PORCENTAJE DE POBLACIÓN DERECHOHABIENTE EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS DE GUERRERO, 2010*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI, Anuario Estadístico de Guerrero 2011.

Finalmente, mientras existan los problemas de pobreza, marginación y desempleo asociados a la desigualdad federal, el sólo financiamiento a la salud, es insuficiente. Asimismo, si no existe una coordinación real de las autoridades encargadas del cuidado del medio ambiente y planeación urbana, la contaminación continuará y los problemas de salud relacionados con ésta, también. La solución es integral.

§ 2.6

Educación, cultura y deporte

Es un hecho indiscutible que mientras más elevados sean los niveles de educación, más notable es la contribución a la creación o innovación y difusión tecnológica y, en consecuencia, sus efectos directos en el cambio económico y social de un

país. A pesar de que esto representa una verdad *per se*, el estado mexicano no le ha dado a la educación el impulso correspondiente al grado de importancia que tiene en una sociedad donde la competencia económica se libra en el terreno de la plusvalía relativa. Para analizar el problema educativo se utilizan los indicadores considerados por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) para determinar el índice de educación de un país. Se compara esos indicadores con los existentes en el estado de Guerrero y el resto de las entidades. Específicamente, se analiza el nivel de escolaridad, índices de analfabetismo y tasas de matriculación en diferentes niveles educativos y por género.

Muchos estudios muestran el rezago de México en el terreno educativo; por ejemplo, los resultados de la prueba PISA 2009, en cuanto a la calidad en términos de lectura registra un puntaje de 425.3, matemáticas 418.5 y en ciencias 415.9, registros todos ellos por debajo del promedio de los países de la OCDE (<http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>). Por otro lado, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Educación (2011) de Noruega es de 0.985, Australia 0.981, Estados Unidos 0.939; siendo éstos países con Índices de Desarrollo Humano (IDH) altos. México cuenta con un Índice de Educación de 0.726. A nivel de lo regional, el Índice de Educación publicado en (Programa, 2011), indica que son, precisamente, las entidades que social y económicamente están más rezagadas las que muestran los resultados más bajos: Oaxaca 0.80, Chiapas 0.77. El estado de Guerrero ocupa el lugar 31 con un índice de 0.77, entre las 32 entidades federativas del país.

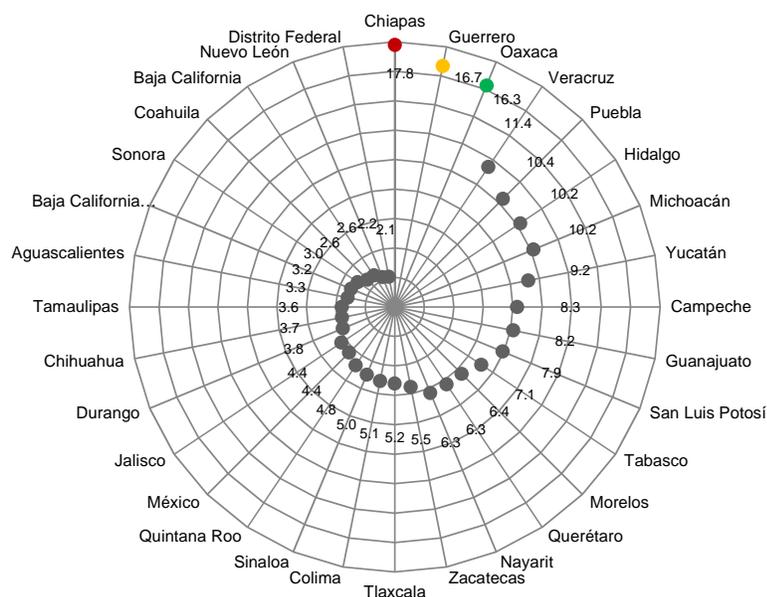
En las subsecciones 2.6.5 y 2.6.6 relacionadas con la cultura y la recreación, se analiza el desarrollo de la infraestructura en estas dos actividades en Guerrero y sus municipios. Se mostrará que en Guerrero no se cuenta con la suficiente infraestructura cultural y recreativa y, la existente, se concentra en los municipios en los que se concentra la riqueza y el ingreso. Obviamente, es necesario comenzar a rescatar la cultura de la entidad y de cada municipio.

2.6.1. Analfabetismo

El analfabetismo es la imposibilidad de entender el mundo que nos rodea por medio del lenguaje escrito y es una desventaja de suma trascendencia, ya que puede llegar a constituirse en un serio obstáculo para el desenvolvimiento de la persona en la sociedad, especialmente en el mercado laboral. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que las tasas de analfabetismo son más altas en los países donde la pobreza es mayor. Además indica que el nexo entre la pobreza y el analfabetismo se observa también a nivel de las familias (UNESCO, 2006). Según datos de la UNESCO, en

2010 en el mundo había 775 millones de adultos que no sabían leer ni escribir y en América Latina el número de analfabetos era de 35.8 millones. Del total de analfabetos que aún no reciben atención alguna, alrededor del 10 % de los jóvenes entre 15 y 24 años sigue siendo analfabeto. Este porcentaje equivale a unos 122 millones de jóvenes. A manera de contexto internacional y nacional, para evaluar mejor la problemática local, vale señalar que de acuerdo con la ONU, en los países de desarrollo humano muy alto el porcentaje de analfabetismo en la población de 15 años y mayor que puede leer y escribir, y entender, un texto breve y simple sobre su vida cotidiana es de 0% y en los de desarrollo humano alto 6.8%, en los de desarrollo humano medio 18.1% y en los de desarrollo humano bajo 40.2% (PNUD, 2011). En México el porcentaje de analfabetismo es de 6.9%, esto es 5.4 millones de personas entre 15 y más años; en Guerrero asciende a 16.7 por ciento (374,327 personas) y se concentra en edades entre 30 y 80 años, lo cual es indicativo de que el analfabetismo lo mismo que la pobreza y la marginación no son de ahora, sino fenómenos estructurales e históricos.

Figura 2.62: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, 2010



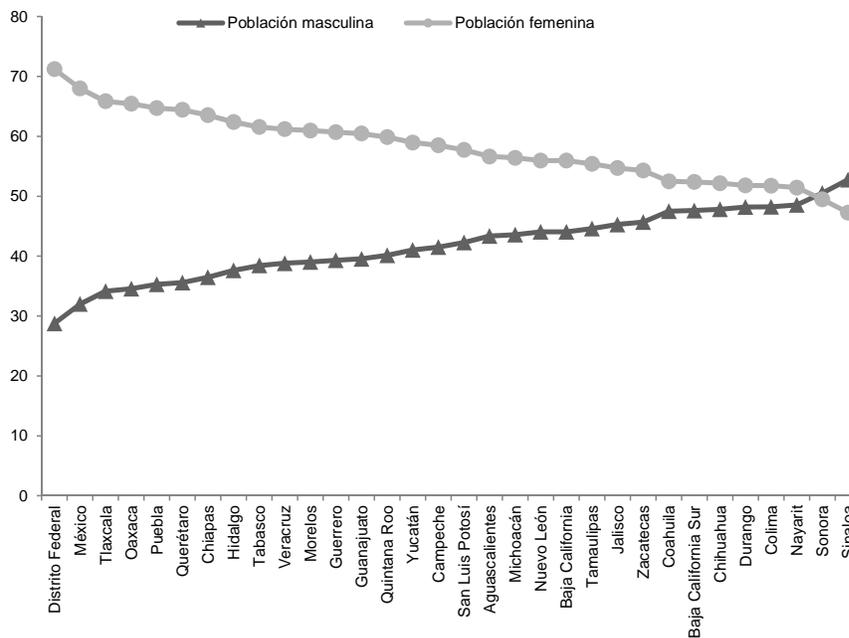
FUENTE: Elaborada con datos de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

El nivel de analfabetismo en el estado de Guerrero es muy superior al del Distrito Federal y Nuevo León. Las tres entidades con mayor analfabetismo son: Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Este indicador sugiere las serias dificultades que esa población en esa situación enfrenta en el mercado laboral, debido a su nula alfabetización, situación que la coloca en serias desventajas en el mercado laboral ante otras entidades federativas con niveles educativos mejores. Una situación

desfavorable es causa que las personas con niveles educativos inferiores, o sin educación alguna, en caso de ser empleados, se les ocupe en actividades inferiores y mal remuneradas.

Los municipios del estado de Guerrero con menor porcentaje de población analfabeta, son los mismos donde se concentra la riqueza y el ingreso: Acapulco 7.9%, Chilpancingo 7.8%, Zihuatanejo 7.6% e Iguala 7.6% y; por contraste, los municipios más pobres y marginados registran los porcentajes más altos de analfabetismo: Cochoapa 66.5%, Metlatónoc 52.3%, Alcozauca 49.7%.

Figura 2.63: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS SEGÚN SEXO, 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

En la gráfica 2.63 se puede observar claramente que el porcentaje promedio de analfabetismo femenino, en la mayoría de las entidades, es mayor respecto al de los hombres; esto indica que el grado de marginación de las mujeres es mayor. Sin duda, estos datos son muy reveladores sobre la necesidad de generar condiciones para que las mujeres tengan la oportunidad de educarse, pues las estadísticas muestran que siguen siendo un sector discriminado. Cabe destacar que entre las entidades federativas el problema esté generalizado y que no haya una diferenciación entre las entidades más pobres y las entidades que concentran la riqueza y el ingreso como el Distrito Federal, México y Puebla; en Guerrero el 60.7% de la población analfabeta son mujeres. También aquí, en todos menos un municipio, el analfabetismo femenino es mayor al de los hombres (ver gráfica

aunque es posible que la estadística esté ocultando la realidad, pues, es el caso que muchos profesores no se desempeñan como tales ante grupo, sino que se encuentran comisionados. Lo anterior suele suceder no sólo en el nivel preescolar, sino en primaria y secundaria.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública y el Censo 2010, la tasa de cobertura en educación primaria en la entidad, en el ciclo escolar 2010-2011, fue de 96.6 %, superior al 95.9 % nacional. Las entidades con mayor cobertura son: Distrito Federal 100 %, Chiapas 98.7 % y Oaxaca 98.5 %; las de menor cobertura son: Michoacán 91.9 %, Tlaxcala 91.8 % y Aguascalientes 89.6 %. En Guerrero, el número de alumnos por maestro en las escuelas primarias es de 21, a nivel nacional es de 26; las entidades con mayor hacinamiento son Querétaro, Aguascalientes y Puebla.

De todas formas, están muy por encima al indicador de países desarrollados como Estados Unidos. Lo anterior nos indica que la calidad de la educación que reciben los alumnos se empobrece pues la atención del docente y los limitados recursos físicos se dispersan entre un mayor número de estudiantes. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, en Estados Unidos la relación alumno-maestro es de 13.9, en Alemania de 13, en España 12.6 y en Suecia 9.3. Más aún, países en desarrollo como Uruguay y Cuba tienen menos alumnos por maestro que en México. Por tanto, es necesario que la política educativa federal tenga como propósito reducir la relación alumno-maestro de este nivel educativo como condición necesaria para elevar la calidad de la enseñanza primaria. Por supuesto, esto no se logra reduciendo la matrícula escolar, por el contrario, aumentando la cobertura con la construcción de más escuelas.

La relación alumno-maestro en el nivel secundaria correspondiente a Guerrero es, prácticamente, igual al nacional (16.5 contra 16.1) y mayor al de entidades como el Distrito Federal y Aguascalientes. Respecto a la cobertura en este nivel, un indicador muy relacionado publicado en (PNUD, 2011) es la tasa de matriculación. Según la ONU, en el nivel de secundaria, éste era en 2010, en algunos países, como sigue: Noruega 110.4 por ciento, Australia 132.7, Canadá 102.2, Estados Unidos 93.6 y Japón 101; en México 90.2 por ciento. Los datos de la SEP ubica para el ciclo escolar 2010-2011 al Estado de Guerrero con una tasa de cobertura en educación secundaria de 85.8 %. Continuando todavía con el nivel de enseñanza básica, un indicador importante es el rezago educativo.

De acuerdo con el INEGI, se considera población en rezago educativo aquellas de 15 años y más que no ha concluido su educación básica⁴³. El porcentaje de población en tal situación es mucho mayor en las entidades más marginadas como Chiapas 58.5 %, Oaxaca 56.3 %, Michoacán 53.2 % y Guerrero 52.2 % (1.2 millones

⁴³Se calcula como la razón de la población analfabeta, la población sin primaria terminada, la población sin secundaria terminada y la población de 15 años y más.

de personas de 15 y más años); las entidades con menor rezago educativo son el Distrito Federal, Nuevo León. Asimismo, en Guerrero el rezago educativo en hombres es menor, pues el 50.3 por ciento dejó inconclusa su educación básica (<http://www.inea.gob.mx/>). El problema se agrava en las mujeres, donde el porcentaje es de 53.8%; lo cual confirma que el rezago en las mujeres es más alto. Ambas situaciones, se debe en lo fundamental, a la dificultad económica de muchas familias, lo que provoca que sus integrantes en edad de estudiar se incorporen inmediatamente al “mercado laboral”, la peor parte le corresponde a las mujeres, pues éstas además de trabajar, cuidan a los hijos y realizan actividades domésticas quedando imposibilitadas en tiempo y recursos para terminar sus estudios inconclusos. Por supuesto, la situación es muy acentuada en los municipios más pobres y marginados de Guerrero, por ejemplo, en Cochoapa el rezago educativo es de 91.2%, Metlatonoc 84%; mientras que, en los municipios donde se concentra la riqueza y el ingreso el rezago es menor: Acapulco 38.4%, Chilpancingo 33.7%, Iguala 37.7% y Zihuatanejo 41.3%, aunque, no deja de ser alto.

En relación con la calidad académica, los resultados de la prueba Enlace confirman lo que se ha señalado. Sus resultados 2012 muestran que en Guerrero el puntaje global en primaria es de 538 puntos y en secundaria de 463, en Oaxaca 459 y 409, y en Chiapas 551 y 500 respectivamente. Mientras que, en el Distrito federal 575 y 507; Nuevo León 562 y 501, puntajes superiores a los obtenidos por las entidades menos desarrolladas, lo que revela que, efectivamente, la falta de condiciones materiales en las escuelas y la insatisfacción de las necesidades sociales afectan la calidad académica.

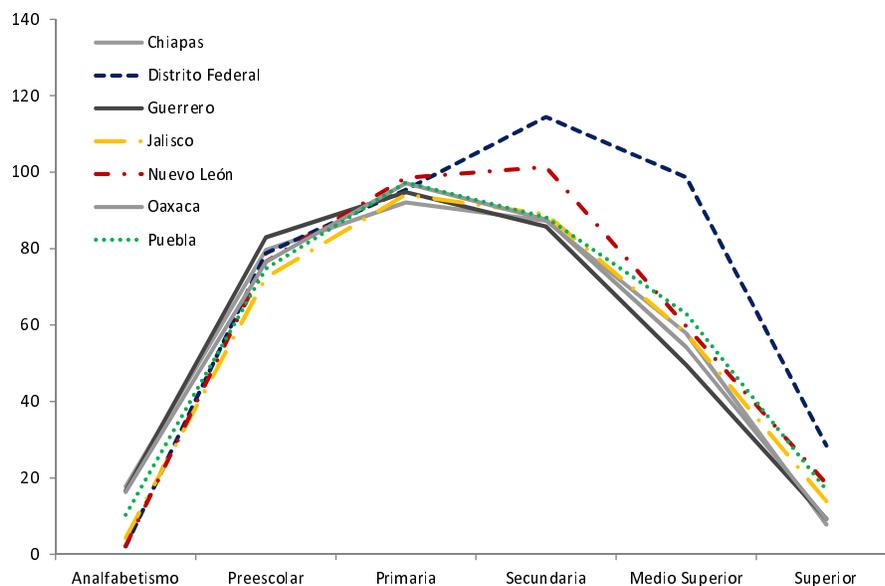
2.6.3. Educación media superior y superior

De acuerdo a datos proporcionados por el Censo 2010 y estadísticas de la SEP, el Estado de Guerrero es una de las tres entidades del país con la menor cobertura en educación media superior (49.6%), sólo arriba de Michoacán (48.2 por ciento) y por debajo de Oaxaca (54.2%) y Guanajuato (49.7%). La entidad con mayor cobertura educativa en este nivel es el Distrito Federal (98.6%). Aunque la cobertura de la educación primaria y secundaria en el Estado de Guerrero, según el INEGI y la SEP, ronda cerca del 90%, no ocurre lo mismo en el nivel medio superior, donde la tasa de cobertura para el ciclo escolar 2010-2011 es 49.7% (114 mil matriculados), inferior al nacional (61.9%) (4.2 millones de estudiantes). De forma cualitativa, un indicador útil es la relación alumno-maestro⁴⁴.

⁴⁴Es importante mencionar que al aplicar la información de este indicador a la educación media superior y superior se pierde objetividad por los múltiples maestros que atienden un grupo. Por tanto, se recomienda que para estos niveles, se analice esta situación a través de la relación alumno/grupo.

Las cifras en este indicador muestran una tendencia creciente en la relación alumno-maestro conforme aumenta el nivel educativo. Las entidades con mayor hacinamiento en el nivel medio superior son: Sinaloa (37.2), Guerrero (37) y Sonora (36.6) y; entidades como Nuevo León (23.2), Nayarit (26.3) y Veracruz (27) registran el menor hacinamiento. Aunque es muy probable que haya grupos y entidades en las que la relación alumno-maestro llegue a 50 alumnos, el promedio oculta los extremos. De todos modos, lo anterior evidencia en la práctica la falta de mayor infraestructura educativa superior para satisfacer la demanda social. Sin duda alguna, el nivel superior es el que registra las menores tasas de cobertura, no sólo en las entidades más pobres y marginadas, sino en todo el país, lo que muestra que conforme el nivel educativa avanza se reduce la cobertura y aumenta la relación alumno-maestro. En el ciclo escolar 2010-2011 la tasa de cobertura en educación superior del Estado de Guerrero es de 9.3% (54,769 alumnos matriculados de 588,702 que deberían estarlo) ubicándose en el cuarto lugar de las entidades con menor cobertura, las entidades por debajo de él son: Oaxaca 9.2, Quintana Roo 8.4 y Chiapas 7.8. Las entidades con mayor cobertura educativa superior, son el Distrito Federal (28.5 %) y Nuevo León (18.5). Como puede verse, la tendencia al hacinamiento en grupos grandes y la disminución en la calidad educativa de la atención a los alumnos recorre todos los niveles educativos y se incrementa conforme se avanza, a la vez que disminuye la cobertura. Revisemos ahora en forma consolidada el comportamiento del sistema reuniendo todos los niveles, para tener una visión panorámica del problema.

Figura 2.65: COBERTURA EDUCATIVA POR NIVEL EDUCATIVO POR ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010-2011



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 y Estadísticas de la SEP.

El desarrollo educativo en el país no es homogéneo pues, como puede observarse en la gráfica 2.65, mientras en que en las entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y Puebla tienen menores grados de analfabetismo, y mayores posibilidades y oportunidades de acceder a una educación superior; entidades como Guerrero, Chiapas y Oaxaca, si bien es cierto que cuentan con una cobertura “importante” en educación básica, la pobreza y marginación federal les restan oportunidades y posibilidades a sus jóvenes de alcanzar un grado educativo superior, lo cual queda de manifiesto en los altos grados de analfabetismo, rezago educativo y menores grados de población con estudios superiores. Finalmente, en lo que respecta a estudios de posgrado, éstos son prácticamente inaccesibles a la mayoría de los habitantes de las entidades, los indicadores muestran que el 56.7% de los estudiantes de posgrado en ciclo 2010-2011 estuvo concentrado en las entidades de Distrito Federal 27.7, México 8.2, Nuevo León 7.0, Puebla 6.9, Jalisco 6.8.

Las enormes disparidades existentes entre las entidades en lo referente a acceso a estudios de nivel superior se manifiesta de forma más cruda de manera local, por ejemplo, en Guerrero los municipios con mayor proporción población con estudios de nivel superior son Chilpancingo (25.5%), Iguala (20.4 por ciento), Tixtla (19.5%) y Acapulco (17.7%); mientras que, en Cochoapa, el municipio más pobre, de cada 100 personas 0.3 cuentan con educación superior. Estos datos reflejan la concentración de las escuelas superiores en la capital del estado y las principales ciudades en que se concentra la riqueza y el ingreso (Censo de Población y Vivienda 2010 INEGI (2010a)).

Considerando las tasas de absorción⁴⁵ y eficiencia terminal⁴⁶ del estado de Guerrero, por cada nivel educativo, se puede afirmar que de cada 100 alumnos que ingresan a la primaria, terminan sólo 90, de los cuales 44 ingresan a la secundaria y egresan 35; de éstos, 21 ingresan al bachillerato y egresan 12, de los cuales 11 continúan estudios superiores y, considerando la eficiencia terminal en el nivel superior, sólo 2 logran terminar una carrera universitaria.

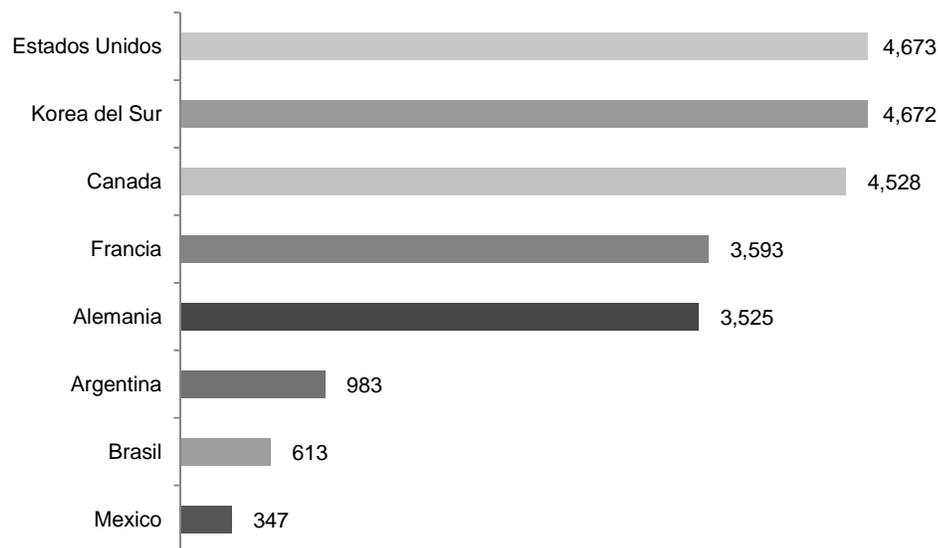
Como se observa en la gráfica 2.66, los países con mejores índices de desarrollo humano tienen una cantidad de investigadores mayor (por millón de habitantes). Resalta también en estos datos la lamentable situación de México, no se diga con potencias como Estados Unidos, Japón y Alemania, sino con países de la región y en un nivel de desarrollo semejante al nuestro: en Brasil son 668.1 investigadores y en Argentina 1,091.2, por cada millón de habitantes. Ambas naciones latinoamericanas superan con casi el doble a nuestro país. Con 383.6

⁴⁵La absorción es el indicador que permite conocer el porcentaje de egresados de un nivel educativo, que logran ingresar al nivel educativo inmediato superior.

⁴⁶La eficiencia terminal se calcula relacionando los egresados de un nivel educativo determinado y el número de estudiantes de nuevo ingreso que se inscribieron al primer grado de ese nivel educativo n años antes.

investigadores por cada millón de habitantes, México tiene apenas un poco más de la mitad de lo registrado en Brasil.

Figura 2.66: INVESTIGADORES POR MILLÓN DE HABITANTES EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2007



FUENTE: Elaborada con datos de la UNESCO (<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx>)

El estado de Guerrero, según datos del *Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2011* publicado por CONACYT, contaba con sólo 61 investigadores⁴⁷, la entidad con menor número de investigadores. El 41 % (7,525 profesionales) de los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se concentran en el Distrito Federal, del 59 % restante, Jalisco concentra el 9 %, Estado de México 9 %, Nuevo León 6 %, Morelos 8 % y Puebla 6 % (Conacyt, 2011). El mismo informe (Conacyt, 2011, p. 71) indica:

Para el periodo 2002-2011 se proyectó que el centro del país: D.F. y los estados de Morelos, Puebla, Jalisco y el Estado de México generarán el

⁴⁷Se refiere a investigadores nacionales que, Nivel I: cuenten con el doctorado y hayan participado activamente en trabajos de investigación original de alta calidad, publicados en revistas científicas de reconocido prestigio, con arbitraje e impacto internacional, o en libros publicados por editoriales con reconocimiento académico, además de impartir cátedra y de dirigir tesis de licenciatura o posgrado; Nivel II: además de cubrir los requisitos del Nivel I, hayan realizado investigación original, reconocida, apreciable, de manera consistente, en forma individual o en grupo, y participado en la divulgación y difusión de la ciencia; Nivel III: además de cumplir con los requisitos del Nivel II, haya realizado contribuciones científicas o tecnológicas de trascendencia y actividades sobresalientes de liderazgo en la comunidad académica nacional y haya obtenido reconocimientos académicos nacionales e internacionales, además de haber efectuado una destacada labor de formación de profesores e investigadores independientes.

67.1 por ciento de la producción de artículos científicos. Sólo el Distrito Federal ha creado en los últimos diez años el 48.8 por ciento del total a nivel nacional.

La tendencia en la producción y concentración de artículos no muestra ninguna variación con respecto a periodos anteriores. Algunas entidades se mantuvieron como importantes generadoras de artículos científicos, en el Bajío el estado de Guanajuato creó el 3.4 por ciento; en el Norte de la República destacaron Baja California con 3.2 y Nuevo León con un tres por ciento.

En el quinquenio 2007-2011 la mayor producción de contenido especializado estuvo encabezada por el D.F., con 59,575; seguido por el estado de Morelos con 7,509 y Jalisco con 5,694 publicaciones.

Asimismo, la información más reciente publicada por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) es la incluida en su Informe Anual 2011, con datos hasta 2010, y muestra que la distribución geográfica de las solicitudes de patentes se concentró en el Distrito Federal (321), Nuevo León (110), Estado de México (80) y Jalisco (70).

Échase de ver y por exceso, pues, en el caso de Guerrero y la mayoría de las entidades el poco desarrollo en investigación científica e innovación para atender, por principio, su compleja problemática.

2.6.4. Infraestructura educativa y becas a estudiantes

He mostrado hasta ahora la relación profesores-alumnos en las escuelas de Guerrero, el hacinamiento en grupos académicos y sus efectos negativos en la calidad educativa, la cobertura en los distintos niveles educativos y el número de investigadores, comparando, relativamente, su situación con algunas entidades. Deseo mostrar ahora en esta subsección las condiciones materiales en que operan las escuelas. Bien es cierto que la calidad educativa depende mucho de la *individualidad* de profesores y estudiantes, de su disciplina y compromiso, también lo es que las condiciones y el medio en que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje influyen en sus resultados. Entre otras cosas, naturalmente influye la situación económica de las familias pues, evidentemente, para lograr un buen desempeño académico no es suficiente que las instituciones ofrezcan la enseñanza, que haya profesores y aulas; mientras la pobreza siga profundizándose obligará a que aun estudiantes destacados abandonen las aulas para emplearse y contribuir con el ingreso familiar. Por eso, un examen básico del problema educativo no puede hacer abstracción de la redistribución de la riqueza que genere condiciones

de desarrollo económico en la mayoría de las entidades, además no debe descartar la situación de la infraestructura y los programas de apoyos directos a estudiantes.

Cuadro 2.10: PROPORCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA, CICLO 2009-2010

<i>Entidad</i>	<i>Escuelas Nivel Superior</i>	<i>Bibliotecas*</i>			<i>Talleres***</i>
		<i>Escolares</i>	<i>Públicas</i>	<i>Laboratorios**</i>	
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Distrito federal	9.7	10.9	6.3	10.1	5.1
Puebla	9.1	4.2	7.4	8.5	3.6
México	8.2	14.5	9.7	17	22.9
Veracruz	7.3	3.9	7.5	8.3	7.7
Jalisco	5.4	8.3	3.4	8.4	8.3
Guanajuato	4.8	2.8	1.8	2.7	2.1
Nuevo león	4.4	2.2	5.1	1.5	4.1
Tamaulipas	3.8	1.8	1.1	3.3	1.9
Michoacán	3.8	4.9	2.9	1.4	1.0
Chiapas	3.5	1.6	1.9	2.5	5.3
Coahuila	2.8	3.7	2.1	3.9	4.1
Guerrero	2.8	3.2	2.3	n.d	n.d
Baja California	2.7	2.3	1.3	2.8	1.4
Sonora	2.7	4.7	2.0	3.1	1.4
Yucatán	2.5	1.6	2.5	2.3	2.9
Sinaloa	2.5	4.6	2.4	n.d	n.d
Chihuahua	2.4	3.6	2.4	n.d	n.d
Oaxaca	2.3	1.8	6.4	2.5	5.5
Hidalgo	2.2	2.1	4.0	1.9	2.2
Morelos	2.2	1.1	2.2	n.d	n.d
San Luis Potosí	1.9	1.6	1.8	2.6	2.5
Querétaro	1.7	1.6	1.0	2.9	2.1
Zacatecas	1.6	1.9	3.7	1.5	2.2
Durango	1.5	1.8	2.0	2.2	2.6
Campeche	1.4	0.6	0.8	0.8	1.5
Tabasco	1.4	2.5	9.7	3.2	2.3
Tlaxcala	1.1	0.9	2.0	1.6	1.6
Colima	1.1	0.5	0.8	0.2	0.4
Nayarit	1.0	0.8	1.4	1.5	1.6
Aguascalientes	0.9	1.6	0.9	1.4	1.3
Quintana Roo	0.9	1.2	0.7	1.1	1.2
Baja California Sur	0.7	0.9	0.6	1.0	1.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP, y *Anuarios Estadísticos 2011* consultados en el 14 de noviembre de 2012 en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/downloads/Estadisticas/bibliotecas/index.htm> y <http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/>.

* Las cifras son del año de 1999.

** En los Anuarios Estadísticos no se reportan los laboratorios de todos los niveles educativos.

*** En los Anuarios Estadísticos no se reportan los talleres de todos los niveles educativos.

En el cuadro 2.11 se muestra la excesiva concentración de las instituciones de educación superior en las mismas entidades donde se concentra la riqueza,

el ingreso y la población, lo que trae como consecuencia menores oportunidades educativas para los jóvenes de las entidades más rezagadas; asimismo, en promedio todos los totales de estas entidades en bibliotecas, laboratorios y talleres son mayores que los correspondientes al resto de las entidades, evidenciando con ello una brecha muy grande. Desgraciadamente, las estadísticas de la SEP no reportan el número de aulas del nivel superior, el acervo por bibliotecas y las cifras de laboratorios y talleres por todos los niveles educativos, menos aún si dichos laboratorios y talleres están equipados, pero de existir, quedaría en evidencia que el número de estudiantes por bibliotecas o acervo, laboratorios y talleres es mayor en las entidades más rezagadas y, sin duda alguna, es ésta desproporción la que influye también, en parte, en la diferencia abismal en la calidad de la educación, pues no es lo mismo enseñar si se cuenta con suficiente acervo, laboratorios y talleres, que sin esos servicios. La profundidad y solidez en la educación recibida diferirá significativamente en cada caso.

A nivel local en Guerrero, según cifras de la SEP correspondientes al ciclo escolar 2010-2011 el 79.2 % de las escuelas de educación superior está concentrada en los municipios de Acapulco (40.7 %), Chilpancingo (20.7 %), Iguala (9.2 %), Zihuatanejo (4.6 %) y Chilapa (3.8 %). Asimismo, el 43.9 % de 1,307,100 de libros en existencia se encuentran en: Acapulco (19.9 %), Chilpancingo (9.5 %), Taxco (5.6 %), Zihuatanejo (4.2 %) e Iguala (4.8 %). También, 31.8 % de 362 bibliotecas se encuentran en los mismos municipios (INEGI, 2012a).

Como indiqué al inicio de la subsección, la pobreza y marginación impide a cientos de miles de jóvenes a continuar su formación. Los índices de deserción escolar en todo el país, y sobre todo en las entidades menos desarrolladas, son muy elevados, debido, sobre todo a que una gran proporción de jóvenes, y aun niños, se ven obligados a trabajar para contribuir al gasto familiar. Es cierto, que muchos de ellos siguen asistiendo a la escuela, pero con el estómago vacío o dos tercios vacío, sin recursos suficientes para uniformes, menos aún para adquirir libros o útiles indispensables. Así, las instituciones educativas ofrecen sus servicios educativos a una población cada vez menor, pues conforme se avanza en el nivel educativo, cada vez menos familias cuentan con un nivel de ingreso para sostener la educación de sus hijos.

De forma diferencial, lo anterior, puede corroborarse fácilmente. Si se observa la composición del mercado laboral según el nivel de escolaridad entre Guerrero y el Distrito Federal se comprueba que existe una mayor proporción de la población ocupada con menor nivel educativo en Guerrero que en el Distrito Federal y, viceversa, en el Distrito Federal, por ejemplo, 33.2 % de su fuerza laboral cuenta con estudios de nivel superior; en Guerrero sólo 15.9 %; en Guerrero 31.9 % de su fuerza laboral sólo cuenta con nivel de primaria; en el Distrito Federal sólo el 15 %.

Cuadro 2.11: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD.

Nivel de escolaridad	Guerrero	Distrito Federal
Sin escolaridad y preescolar	12.0	1.7
Primaria ¹	31.9	15.0
Secundaria incompleta	4.6	3.6
Secundaria completa	18.1	21.4
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	0.2	0.6
Educación media superior ²	16.8	24.2
Educación superior ³	15.9	33.2
No especificado	0.6	0.3
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

¹ Incluye a la población que tiene al menos un grado aprobado en primaria.

² Incluye a la población que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada, preparatoria o bachillerato y normal básica.

³ Incluye a la población que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada, profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), maestría y doctorado.

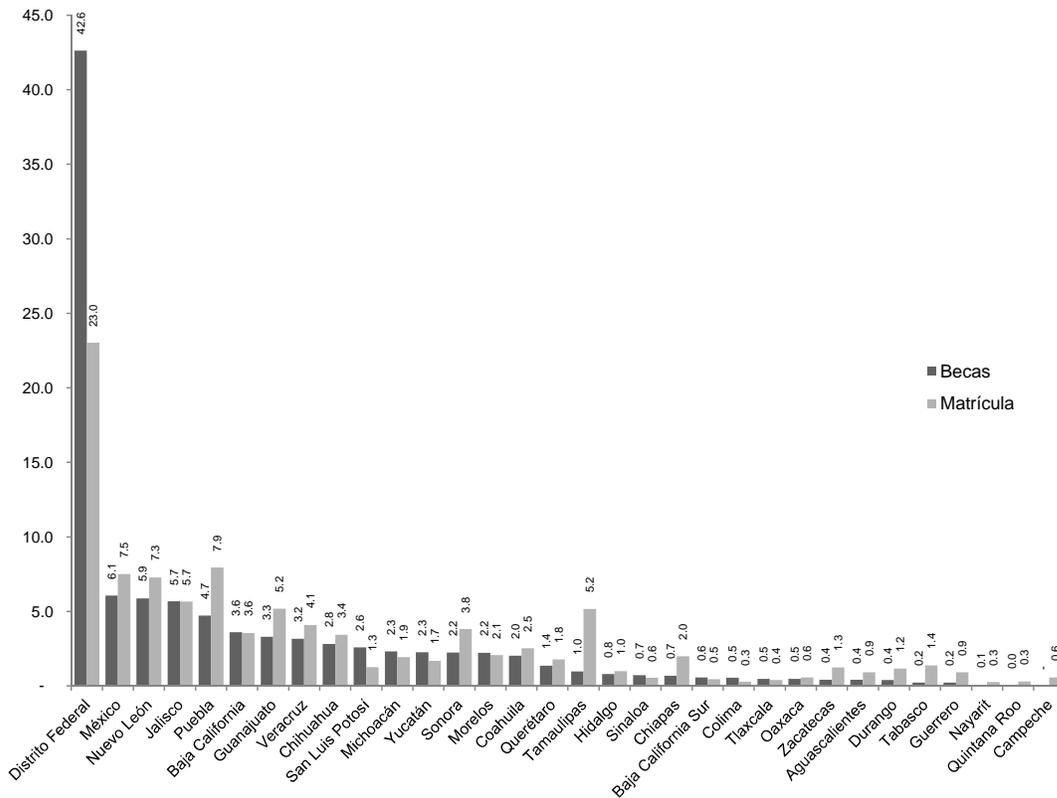
Vemos pues, que la pobreza y la marginación arrebató a las instituciones educativas a muchos jóvenes con intelecto suficiente para dedicarse al desarrollo del conocimiento y la innovación, a las artes o el deporte profesional. Por eso es necesario, en primer lugar, que sea el uso del sistema de mercado a través de la generación de empleos suficientes y bien remunerados que garantice a las familias el ingreso suficiente para educar a sus hijos, junto a ello, la descentralización de la riqueza federal que garantice dicho sistema de mercado y, obviamente el mantenimiento de las instituciones básicas que garanticen más oportunidades reales en condiciones más equitativas a todos los jóvenes, sobre todo a los indirectamente menos favorecidos por el mercado, mediante programas de apoyo directo que los encamine a las aulas, al deporte y al arte y; los rescate del cultivo del vicio al que los condena la falta de oportunidades. En este sentido, el sistema de becas juega un papel importante.

Una revisión somera de las estadísticas de la SEP y Conacyt (2011) indican que a nivel nacional de una matrícula de 145,722 estudiantes de posgrado correspondiente al ciclo escolar 2008-2009, sólo el 29 % se le asigna una beca y; las entidades que concentran el 65 % de las becas otorgadas son el Distrito Federal 42.6 %, México 6.1 %, Nuevo León 5.9 %, Jalisco 5.7 % y Puebla 4.7 %. El estado de Guerrero concentra el 0.2 %.

En la gráfica 2.67 se observa la concentración de los recursos, principalmente, en el Distrito Federal, en un porcentaje que casi duplica la proporción de su matrícula en el total nacional. Ya hemos señalado los principios de redistribución

de la riqueza para compensar años de atraso económico y social, en este caso al menos, la distribución de becas debería de ser casi directamente proporcional a la matrícula o considerando las necesidades económicas de la población. Y, si como se ha mostrado a lo largo de este trabajo Guerrero registra los niveles más bajos de ingreso y el mayor rezago en sus niveles de desarrollo en casi todos los aspectos, el número de becas en todos los niveles educativos debería ser mayor.

Figura 2.67: *DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA DE POSGRADO Y DE BECAS EN ESCUELAS EN EL PAÍS, CICLO ESCOLAR 2008-2009*



FUENTE: Elaborada con datos de la SEP (<http://www.dgpp.sep.gob.mx/principalescifras>) e Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Varios).

2.6.5. Centros culturales

La cultura está directamente relacionada con la educación, la riqueza arqueológica, arquitectura, gastronomía, música, festividades y artesanías, en fin, con el mismo espíritu que eleva a un nivel superior de su existencia a un pueblo. Y, es imprescindible conocerla y disponer con los recursos que permitan impulsar su desarrollo. La riqueza cultural legada a Guerrero procede de variadas culturas. “La arqueología documenta sucesivas influencias de las grandes

civilizaciones precolombinas en el territorio guerrerense: la olmeca (800 a.C.-400 d.C), la teotihuacana (400-900 d.C); en tanto que los estudios etnohistóricos muestran para el Posclásico la presencia lingüística (y étnica) del chontal (al norte), tuzteco, cuitlateco (en la cuenca del Balsas), tlapaneco (al sur de la Sierra de Tlapa), tepuzteco (entre la costa y Tlacotepec), tlacihuitzeco, tisteco, coyutumateco, camoteco, textcateco, chumbia, amuzgo, ayacasteco, huehueteco, quauhteco, zapoteco, entre otros. Estos grupos constituían sociedades jerarquizadas, tributarias de alimentos, textiles y servicios”(Illades, 2010, p.28).

En el actual Guerrero se localizan pinturas olmecas en las grutas de Juxtlahuaca y Oxtotitlan. También hay objetos olmecas en la Costa Grande, en Zumpango del Río y en los límites con Puebla y Morelos, e influencias diversas destacan en las grandes esculturas de San Miguel Amuco y Teopantecuanitlán, y en figurillas de barro y piedra dispersas por muchas áreas del estado, ya sea en Tierra Caliente, el centro, las costas y la Montaña (Illades, 2010, p.29).

Los arqueólogos consideran que Guerrero hay algunos elementos de la cultura teotihuacana, como el uso arquitectónico del talud y el tablero. En Chilpancingo se encontraron estas estructuras arquitectónicas, y en Acapulco, Costa Grande, el Balsas medio y Placeres del Oro se localizó cerámica teotihuacana. La influencia teotihuacana también se aprecia en Tlapa y Tetepecuacuilco (Illades, 2010, p.29).

En el preclásico también se construyeron arcos y bóvedas falsas de tipo maya, como muestran los hallazgos arqueológicos de Oztotitlán, Tehuehuetla y Chilpancingo. Hacia 1428, la triple alianza extiende sus dominios y sojuzga a Cuernavaca y Tula e incursiona en el norte de Guerrero; al paso del tiempo, conquistó la Costa Grande, parte de la Costa Chica, Chilapa y Tlapa. Yopes y cuitlatecos no quedaron bajo su dominio, y conformaron señoríos autónomos hasta la conquista española (Illades, 2010, p.30).

Los conquistadores no buscaban únicamente apropiarse del territorio, sino también inculcarle a los colonizados sus formas políticas, institucionales y culturales y, para ello, no dudaron en destruir sus edificaciones, códigos, costumbres y tradiciones. Sin embargo, la identidad cultural no del todo fue arrancada y, ésta ha sobrevivido al tiempo, por lo que es necesario rescatarla porque con ello se rescata el orgullo de pertenecer a un país destinado a ser ejemplo de civilización.

Ahora bien, la pobreza y marginación de los habitantes de Guerrero les impide conocer su cultura y disfrutar del conocimiento de su propio territorio, además la escasa promoción y desarrollo cultural la complementa, lo cual queda patente cuando se revisan las estadísticas basadas en la promoción del patrimonio cultural: en este estado hay un museo por cada 76,220 habitantes y una casa de cultura por cada 126,057, mientras que en el Distrito Federal la relación es de un museo por cada 63,882 y una casa de cultura por cada 52,789 habitantes. Así, se cierra

el círculo vicioso entre cultura y pobreza del que aparentemente no hay salida.

La situación se profundiza aun mas cuando se hace referencia al acceso a la literatura. En Guerrero sólo existe una librería establecida por cada 148,976 habitantes, mientras que en el Distrito Federal la relación es de una por cada 475 y; eso sin considerar la cantidad y diversidad de textos que es posible encontrar en una buena librería. A nivel de los municipios de Guerrero, solo los municipios en que se encuentra concentrada la población, la riqueza, ingreso e instituciones educativas contarían con al menos una.

Obviamente, las librerías se establecen ahí donde existe una importante oferta educativa y, en realidad, resulte lucrativo hacerlo. Por eso es necesario, que el Estado, mediante sus instituciones públicas y organismos descentralizados promuevan el establecimiento de al menos una librería en cada municipio del país, con el objeto de incentivar el acceso a la buena literatura. Esto junto a la descentralización espacial de la riqueza federal, continua y permanente, es evidente, que se creará demanda efectiva, al grado, que por sí solas la librerías privadas lleguen a establecerse.

2.6.6. Centros de recreación

En Guerrero la infraestructura cultural está concentrada y, en la mayoría de los municipios es inexistente. Las cifras oficiales reportan en el Distrito Federal un teatro por cada 130 habitantes. En Guerrero uno por cada 148,976 habitantes, eso sin considerar, en sentido estricto si cumplen con todas las características de diseño, funcionalidad y arquitectura.

Por eso, es necesario que todos los niveles de gobierno impulsen en cada uno de los municipios infraestructura digna y bella para el desarrollo de actividades culturales como el teatro, la danza, música, oratoria, poesía, etc. Ahora bien, para aprovechar la infraestructura como museos, auditorios, teatros, espacios recreativos u otra infraestructura de carácter cultural, los habitantes necesitan disponer de tiempo e ingresos y, lamentablemente, como se ha expuesto a lo largo del texto el patrón de empleos en Guerrero y el de la mayoría de las entidades no garantizan un ingreso suficiente a un porcentaje importante de su población y, quienes se encuentran desocupados es posible que cuenten con tiempo pero no con ingresos. Debe, pues, tenerse en cuenta estos elementos para comprender la necesidad de crear la suficiente demanda efectiva mediante la descentralización de la riqueza de forma espacial, que permita a la mayoría de los habitantes disponer de un buen empleo y de tiempo para disfrutar de la cultura o el deporte.

2.6.7. Deporte

Completaré esta sección con unas pocas palabras acerca del deporte. En este aspecto, resalta otra vez la insuficiencia de espacios idóneos para su práctica profesional. En la mayoría de los municipios de Guerrero se practica el deporte en instalaciones, si se les puede llamar así, sin vestidores, baños y, sin los accesorios indispensables. El deporte se practica, en canchas de football, basketball, voleibol, béisbol y pistas de atletismo, en el mejor de los casos improvisadas. La infraestructura educativa en todos sus niveles no está diseñada para una formación integral de los educandos y lo que existe en ellas, si es que existe, es insuficiente y descuidada.

De acuerdo a (INEGI, 2012a) en Guerrero, los deportistas afiliados en asociaciones deportivas registradas en el Instituto del Deporte en el estado por deportes seleccionados al 31 de diciembre de 2010 asciende al número de 6,624 y, las becas económicas otorgadas a deportistas de alto rendimiento en 2010 sólo fueron ocho: 2 en Acapulco, 4 en Chilpancingo y 2 en Iguala. En el Distrito Federal, se encuentran registrados 43,154 y, se otorgaron 468 becas para deportistas de alto rendimiento. En Nuevo León, respectivamente se registran cifras de 10,477 y 109 becas económicas. En el Estado de México, 21,715 deportistas y 4,784 becas económicas. Estas diferencias, como lo he señalado, no son casuales.

Pero en general, en México hay un abandono en cuanto al deporte y la cultura se refiere, lo que hace urgente que se dote de infraestructura deportiva y cultural con objetivos muy claros y tangibles, es decir, el de formar ciudadanos completos que nos enorgullezcan en los encuentros mundiales en todas las disciplinas del saber y el hacer.

Conclusiones

En particular, Guerrero presenta el segundo más alto nivel de analfabetismo, tasas de cobertura aún insuficientes y, por tanto, menor desarrollo educativo que muchas entidades federativas, y uno de los mayores déficit en infraestructura educativa. La falta de descentralización de la riqueza genera un cuadro de injusticia social básica que se manifiesta en la imposibilidad de muchos niños y jóvenes de continuar su educación, termine estudios universitarios y de posgrado. Para mejorar las condiciones de aprendizaje, es necesario reducir el hacinamiento en salones de clases, asimismo, impulsar el desarrollo de la cultura, específicamente, no existen museos, teatros, bibliotecas, librerías e infraestructura deportiva y; la que existe se encuentra concentrada en la capital o en los municipios más desarrollados. El resultado, una sociedad pobre en espíritu.

Con estas observaciones finalizo el análisis de la educación, cultura y deporte.

Hay, por supuesto, otras cuestiones que considerar. Debo insistir en que mi única intención es indicar que tal y como hasta ahora se han redistribuido los ingresos federales excluye a la mayoría de las entidades y municipios de bienes públicos básicos y; que no hay razón para continuar haciéndolo del mismo modo.

Parte III

El federalismo en México

CAPÍTULO 3

Federalismo fiscal en México

En el capítulo 1 me ocupé brevemente de las políticas de escala a que renuncian las entidades federativas. Ahí, hice ver que el problema básico que surge como producto de la cooperación social, es el siguiente. Se imaginó n entidades federativas que no cooperan conjuntamente y que cada una cuenta con su propia política monetaria, política de comercio externo, política fiscal y; no existe un gobierno general sobre ellas que *marginé*, por decirlo así, cada una vive de sus propios esfuerzos. Cada una tiene un nivel de riqueza y_i . La suma total de lo que cada entidad obtiene actuando separadamente es:

$$Y = \sum_{i=1}^n y_i$$

Uniéndose en una federación delegan sus políticas de escala, pero obtienen un nivel de riqueza total superior, W . En el nuevo mercado interno, convenimos, por principio, que en la competencia económica libre habría de prevalecer sobre otros, la entidad que hasta ese momento haya triunfado en el intercambio exterior o que por alguna razón haya recibido un impulso *externo* más fuerte que otra. En resumen, que tenga una menor propensión marginal a importar y a consumir. También, expliqué que al menos dos niveles de gobierno se generan, el de las entidades y el que, por acuerdo, generan las entidades, el federal. Asimismo, se sugirió, que lo aconsejable, en cuanto a facultades impositivas— en un entorno de libre comercio y sin control de las políticas de escala por parte de las entidades— éstas fueran delegadas a la federación. Ahora bien, por su relación con esta tesis, el problema de la justicia económica y social redistributiva es cómo se deben distribuir los ingresos obtenidos de la recaudación federal.

En el 2 consideré, exhaustivamente, la existencia de la desigualdad, al nivel de éstas y de los municipios, incluso, entre países. Mi interés era examinar que a habido una tendencia excesiva hacia la concentración poblacional, de la riqueza y

del ingreso de forma personal y espacial, asimismo, como corolario, la existencia de desigualdades sociales muy acentuadas. También, dejé entrever que dada una desigualdad, redistribuir ingresos conforme a principios que fortalecen dichas tendencias, en lugar de disminuir las desigualdades económicas y sociales, las fortalecen.

Varios autores han explicado las desigualdades regionales. Un trabajo destacado es el de Hernández Laos, que puede verse en Cordera y Tello (1984). Pero, dos que me interesa destacar aquí son: Lomelí (2012) y Esquivel (2012). Por su parte, el primero las asocia a un proceso histórico de largo alcance, básicamente, el uso diferencial del presupuesto federal por parte del gobierno central, en beneficio e impulso de su desarrollo económico de algunas entidades federativas en detrimento de la mayoría, asimismo, de forma complementaria el segundo, indica que la apertura comercial ha aumentado dichas desigualdades. La siguiente cita larga ilustra el sentido de la idea de (Lomelí, 2012, p. 134)

Desde el final de la Colonia, el sur estaba más rezagado en relación con el centro del país. Dicho rezago se acentuó porque las principales inversiones en infraestructura realizadas en esa época no se llevaron a cabo en esta zona, salvo el caso de la ciudad de Oaxaca que quedó conectada por la red ferroviaria. En términos generales, el sureste quedó incomunicado hasta muy entrado el siglo XX.

La península de Yucatán, que logró un auge importante ligado al henequén en esos años, tuvo una red ferroviaria interna que, sin embargo, no se conectó con el resto de la república porque estaba pensada para dar salida al henequén por vía marítima. Es en este contexto que se da un primer rezago importante de las zonas del sur. Dado que el Porfiriato es el primer gobierno con la suficiente estabilidad política, control del territorio y recursos financieros para impulsar una política de infraestructura, comenzó a acentuarse la polarización entre el norte y el sur, que se atrasó aún más.

Los gobiernos posrevolucionarios tampoco implementaron políticas más agresivas para impulsar la reducción de estas brechas que separaban el norte del sur. Sin embargo, esto no quiere decir que no había políticas para impulsar el desarrollo de ciertas regiones más atrasadas.

Respecto al final del siglo XX, cabe preguntarnos cuáles fueron las principales acciones que tomó el Estado mexicano a lo largo del siglo para reducir la disparidad en el desarrollo regional.

Si bien es cierto que hubo grandes intentos por comunicar a toda la región sureste, siguió siendo una región menos dotada que el centro y el

norte del país en términos de infraestructura. Buena parte de la política que se siguió en materia de comunicaciones y transportes privilegió el desarrollo del sistema carretero por encima del ferroviario. Se trata de una decisión histórica errónea porque se debió haber buscado la complementariedad para comunicar parcialmente el sureste con el resto del país, para lo que faltó desarrollar aún más vías férreas en esa región.

En la actualidad, la red ferroviaria es prácticamente la misma que nos dejó Porfirio Díaz. Hoy se cuenta con varios tramos que ya no se utilizan. La crisis del sistema ferroviario nacional es un tema preocupante porque la infraestructura está íntimamente ligada al desarrollo regional.

El desarrollo del sistema carretero siguió un esquema radial, fuertemente vinculado a la capital del país. No favoreció el desarrollo de ejes que disminuyeran los costos de transporte y promovieran mayores flujos entre los dos grandes litorales del país, el del Pacífico por un lado y el del golfo y el Caribe por el otro. Desde el punto de vista de la eficiencia, no todo tenía que pasar por el centro, en particular por la ciudad de México.

Ésa fue una decisión que durante muchas décadas favoreció la concentración excesiva de población y actividad económica en el centro y norte del país. La zona fronteriza siguió desarrollándose, y en particular en las últimas dos décadas se benefició de la apertura comercial, dando pie a la concentración poblacional y de inversiones.

Con ello se fue ampliando más la brecha respecto al sureste, a pesar de que en este mismo periodo podemos encontrar una política mucho más clara por parte del Estado mexicano para reducir las desigualdades.

Ahora, hago referencia a (Esquivel, 2012, p. 142):

Al parecer la apertura comercial favoreció el desarrollo de los estados del norte y; los del sur, que estaban en una situación difícil, aunque no perdieron, sí se rezagaron respecto de otras zonas del país; a partir de ese hecho, la desigualdad regional continuó ampliándose.

De forma implícita, Lomelí (2012) sugiere una distribución más equitativa y Esquivel (2012) un manejo más inteligente de la política económica, a la vez que sugiere la creación de fondos regionales. En ambos autores las desigualdades no son gratuitas y, la importancia que revisten sus argumentos para esta tesis— en el caso del primero— es que, justamente, las entidades y municipios que hoy concentran de forma excesiva la población, la riqueza y el ingreso se lo deben, en mucho, a

las políticas de desarrollo seguidas en el pasado (sobre la desigualdad histórica en México consúltese a Tello (2012)) y, la observación del segundo, respecto al tratado de libre comercio entre países, olvida extenderla para el caso del libre comercio entre entidades federativas. En resumen, se generaron desigualdades muy extremas en el nivel del producto bruto estatal, población e impuestos entre entidades federativas y municipios:

$$Y_1 > \dots > Y_{32} \quad (1)$$

$$P_1 > \dots > P_{32} \quad (2)$$

$$T_1 > \dots > T_{32} \quad (3)$$

Ahora bien, cuando se trata de la distribución de participaciones, aportaciones e inversiones federales, el gobierno central y algunas entidades federativas suelen olvidar la historia y los principios básicos en que se sustenta el federalismo. Aún más, lo olvidan, incluso, las entidades federativas y municipios afectados, que son la mayoría. Así, se ha recurrido a principios aparentemente justos.

Quiero advertir, que en esta parte el lector no habrá de encontrar el relato del federalismo en México, es demasiado extenso, pero no despreciable y en tal sentido puede consultarse a Heróles (1961c,b,a); Carpizo (1973); Bonifaz (1992); Aguilar (2003); Moya (2002); Ramos (2010); Barajas (2002); Huerta (2004) y Faya (1988). En síntesis, éste puede reducirse así: formalmente el federalismo mexicano queda asentado en la constitución de 1824, 1857 y, después de arduas batallas ideológicas y violentas, definitivamente en la de 1917 (Art. 40 constitucional). Posteriormente, por falta de entendimiento de una economía abierta al interior de la federación y las políticas de escala respecto a los impuestos y de distribución de ingresos, hay un proceso tortuoso en cuanto a división de facultades impositivas: impuestos al comercio interior y múltiples impuestos que afectan el desarrollo del mercado interno (Convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947) y, que finalmente se condensan en 1980, en lo que se conoce ahora como la Ley de Coordinación Fiscal, a la que se le adiciona en 1997 y 1998 la descentralización del gasto (Ramo 33).

Sin embargo, para sorpresa de muchos, las desigualdades entre entidades continuaron. Así, unos han querido buscar la respuesta en una mayor descentralización administrativa del gasto, otros más en el regreso de las potestades, otros establecer sobre tasas a ciertos impuestos, administración por las entidades del impuesto al valor agregado o ISR personas físicas, otros de plano dan palos de ciego como Colmenares (2012). Y, es que la cuestión no se encuentra en que las facultades hayan sido cedidas a la federación o que la federación haya concentrado, con el consentimiento de las entidades—cuestión por demás positiva— los impuestos con mayor recaudación, o que como resultado de esto las entidades *dependan finan-*

ciaramente del centro, sino en los principios de redistribución de la mayoría de las transferencias condicionadas (Ramo 33) y no condicionadas (Ramo 28) y, como apunta Lomelí (2012) del uso presupuestario del gobierno central a favor de sólo algunas entidades federativas o regiones.

En esta parte, quiero considerar una causa más de principio sobre la desigualdad redistributiva y, en parte, razón del fracaso de los modelos de desarrollo seguidos hasta ahora, la relacionada con el sistema de transferencias. Se trata de estudiar los montos y fuentes de recursos de que depende la capacidad de acción de las entidades y municipios para ejecutar cualquier tipo de cambio que se propongan. En concreto, asumo que la distribución de la riqueza producto del comercio interno es desigual y, que la redistribución de ingresos que hace el estado la sustenta. Mi respuesta a la pregunta de Nozic (1974), de si debemos hacer nuevamente lo que ya ha hecho el mercado y el estado, es *sí*. Pues, lo que ha prevalecido en México es un sistema tributario que lo poco que se obtiene de quienes concentran el ingreso personal (Boltvinik y Laos, 1999; Urdiales, 2011; Aguilar, 2003; Tello, 2012; Tello y Ibarra, 2012), se les devuelve mediante un sistema de redistribución que espacialmente beneficia, precisamente, a las entidades o municipios que concentran la riqueza y el ingreso. Tomaré de ejemplo para el análisis, en el caso de las entidades, sólo la penúltima y última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal y, en el caso de los municipios de Guerrero, la Ley número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y abrogada por la Ley Número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero en 2010. Antes de pasar a desarrollarlas, se demuestran la existencia de las restricciones básicas que en el capítulo 1 describí.

§ 3.1

Las restricciones de escala: política monetaria, comercio y endeudamiento

Recogiendo los principios básicos del federalismo mencionados en la primera parte de esta tesis, la Constitución mexicana prohíbe a las entidades federativas hacer uso de la política monetaria. En concreto, restringe la creación de dinero, es decir, priva de la facultad de acuñar moneda y de emitir papel moneda (Art. 117, fracción III de la Constitución).

En cuanto al *mercado de crédito*, las entidades federativas tienen prohibido contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Las entidades y municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos,

excepto cuando se destinan a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos (Art. 117, fracción VIII).

En cuanto al *comercio interno y externo*, las entidades federativas deben abstenerse de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (Art. 117, fracción IV); de gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (Art. 117, fracción V); gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía (Art. 117, fracción VI); igualmente, el artículo 131 asimismo, expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (Art. 117, fracción VII).

Finalmente, por lo que hace a los problemas que puedan originarse por el ejercicio de las facultades impositivas de las entidades no es posible resolverlas por acuerdo entre las jurisdicciones afectadas (Bonifaz, 1992), pues tienen prohibido celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras (Art. 117, fracción I).

A muchos autores estos principios les habrán de parecer obvios, es el caso de Urzúa (2000). Pero, imaginemos por de pronto que México, Estados Unidos de América y Canadá se propusieran integrarse en una federación. En una situación de desigualdad como en la que nos encontramos y, ya sin el escaso control sobre el comercio, la política monetaria y fiscal, evidentemente, la desigualdad habría de permanecer. Al menos, que se consideraran mecanismos de redistribución del ingreso producto de la recaudación federal, conforme a una filosofía de crecimiento y desarrollo capitalista de la entidad más rezagada, sólo así las brechas económicas y sociales de las *nuevas entidades* habrían de reducirse.

§ 3.2

La restricción parcial: la política fiscal

3.2.1. Fuentes de tributación exclusiva

En el artículo 73 fracción XXIX de la constitución aparecen las fuentes de ingresos que deben ser establecidas por el gobierno federal. Estas son las contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. La federación se reserva también en forma exclusiva el cobro de impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

En lo que respecta a los municipios, la fracción IV del artículo 115 señala las fuentes de ingreso que en forma exclusiva les corresponden. Estas son impuestos a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las resultantes del cambio en el valor de los inmuebles.

Por su parte, la constitución no prevé la existencia de impuestos reservados a los gobiernos de los estados. De hecho las únicas disposiciones que involucran a los estados son las prohibiciones expresas en los artículos 117 y 131 que establecen que estados y municipios no pueden gravar el tránsito de personas o mercancías ni la circulación de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos. El artículo 131 establece la prohibición expresa a los estados para gravar las importaciones y exportaciones.

3.2.2. Concurrencia

Aparte de las prohibiciones mencionadas, la constitución no prevee disposiciones encaminadas a eliminar la posibilidad de concurrencia fiscal en determinados tributos. Es decir, en principio, los estados no enfrentan prohibición alguna para establecer impuestos, siempre y cuando no se refiera a los mencionados en los artículos 117 y 131. En la práctica, sin embargo, la actividad fiscal se encuentra normada por los acuerdos de coordinación fiscal.

3.2.3. Participación en los tributos

Dentro de los acuerdos de coordinación fiscal los estados pueden coordinarse en materia fiscal con el gobierno federal. Al hacerlo, renuncian a un conjunto

considerable de impuestos, a cambio de participaciones federales. De esta forma, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es en la práctica el que regula y delimita las funciones en materia fiscal para cada uno de los tres ámbitos de gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹ establece que los siguientes impuestos se reservan en forma exclusiva al gobierno federal: impuesto sobre la renta (a las empresas y personas físicas), impuesto empresarial a tasa única, impuesto al valor agregado, gasolina y diesel, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos, impuestos generales de importación y exportación.

Así pues, como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales. Es cierto, la entidad que así lo prefiera puede decidir salirse del sistema; sin embargo, las restricciones de escala sobre la creación de su sistema bancario, el comercio con el resto de las entidades, endeudamiento, y las restricciones tributarias reservadas exclusivamente a la federación, permanecen.

3.2.4. Fuentes de financiamiento

En general, pues, debido a la concurrencia y autonomía relativa de entidades y municipios en materia de impuestos. Para evitarlo, se promueve el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo ha sido evitar la concurrencia entre Estados y Federación en la recaudación de ingresos. Así, el gobierno federal grava determinadas fuentes que son, formalmente, concurrentes con las entidades y, éstas, a su vez, perciben participaciones de dichas materias.

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1° de la Ley de Coordinación Fiscal).

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal Federal contempla los siguientes fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización, las participaciones por el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuestos Especiales

¹El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Antes de 1980, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) con un 40 por ciento y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor (Jannetti, 1989, citado en Sobarzo (2005)).

sobre Producción y Servicios, la Reserva de Compensación y Contingencia, y los ocho Fondos de Aportaciones Federales: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP) y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante mencionar que algunos de los recursos que constituyen las aportaciones federales ya se transferían antes por otros ramos, en 1998 sólo se integraron en el capítulo v de la Ley de Coordinación Fiscal, agrupados en el ramo 33.

Así, las entidades y municipios cuentan, *básicamente*, de cuatro formas de financiamiento (I_T): ingresos propios (I_p), participaciones federales (P_F), aportaciones federales (A_F) y deuda (D).

$$I_T = I_p + P_F + A_F + D \quad (4)$$

Hay varias consecuencias relacionadas con todas estas *limitaciones formales*². La primera es que, los ingresos propios de las entidades o municipios son menores que los recursos transferidos vía participaciones federales y aportaciones. Es decir:

$$I_p < P_F + A_F \quad (5)$$

$$\frac{I_p}{I_T} < \frac{P_F + A_F}{I_T} \quad (6)$$

En este sentido, la desigualdad (5) y proporción (6) han recibido el nombre peyorativo de *dependencia financiera*, al grado de que se acusa a las entidades y municipios del poco esfuerzo recaudatorio³. Sin embargo, a pesar de que, la falacia es sutil y persuasiva, la superficialidad de dicha tesis se pone de manifiesto, en el hecho de que convierte dicha *dependencia*, mero síntoma de un acuerdo institucional, en causa. No puede ser correcto, pues, decir que las entidades

²Las limitaciones formales en el sentido de North (1990) pueden comprender las normas políticas, reglas económicas, y contratos. Por su jerarquía, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, etc.

³El desconocimiento de los fundamentos y de la historia se expresa en sentimientos de culpabilidad por parte de los gobiernos de las entidades.

dependan financieramente del gobierno central, es correcto, en cambio afirmar, que las entidades crean y ceden poderes y facultades al gobierno federal.

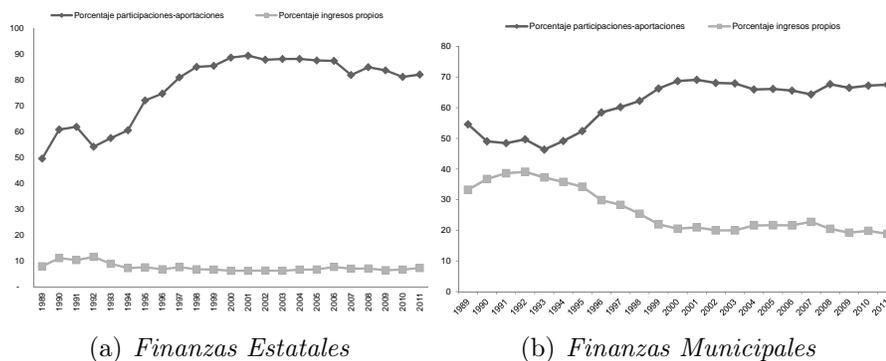
Una observación más, como es obvio dadas las desigualdades (1), (2) y (3), la relación (6) de las entidades más desarrolladas, como haré notar, será menor a la de las entidades de menor desarrollo capitalista.

§ 3.3

Mecanismos de distribución

La proporción (6) puede corroborarse cuando se analiza el documento *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2007-2010* que es publicado desde 1985 por INEGI (2012d). Las participaciones y aportaciones federales juntas representan más del 50% de los ingresos brutos de las entidades y municipios (ver figura 3.1).

Figura 3.1: PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES-APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES, 1989-2011



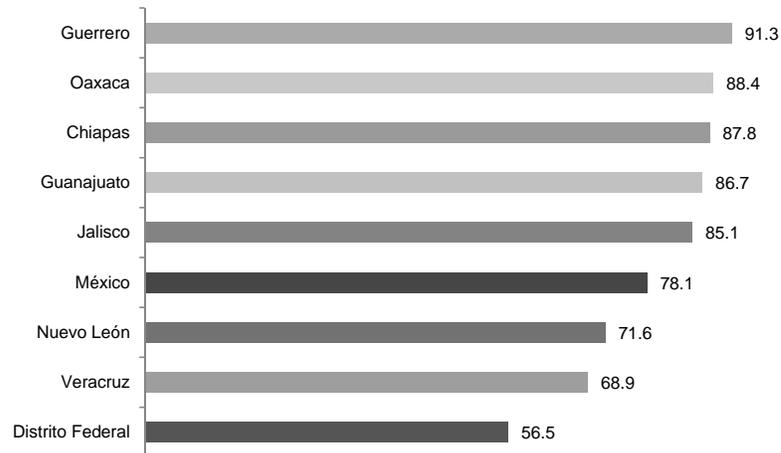
FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Por ejemplo, para el año 2011 las participaciones y aportaciones federales representaron el 82.2% de los ingresos brutos de las entidades y, el 67.5% de los municipales. A nivel de las entidades federativas, para 2010, las entidades federativas cuya suma de participaciones y aportaciones federales representó la mayor proporción fueron las entidades federativas más rezagadas y marginadas: Guerrero, 91.3%; Oaxaca, 88.4% y Chiapas 87.8%. Mientras que, en entidades que concentran la riqueza, el ingreso como el Distrito Federal, Veracruz y Nuevo León cuentan con una menor proporción de dicha participación, 56.5%, 68.9%, 71.6%, respectivamente (ver figura 3.2).

De la misma forma, si nos referimos a las finanzas municipales las entidades con mayor pobreza cuentan con la mayor proporción de participaciones y aportaciones

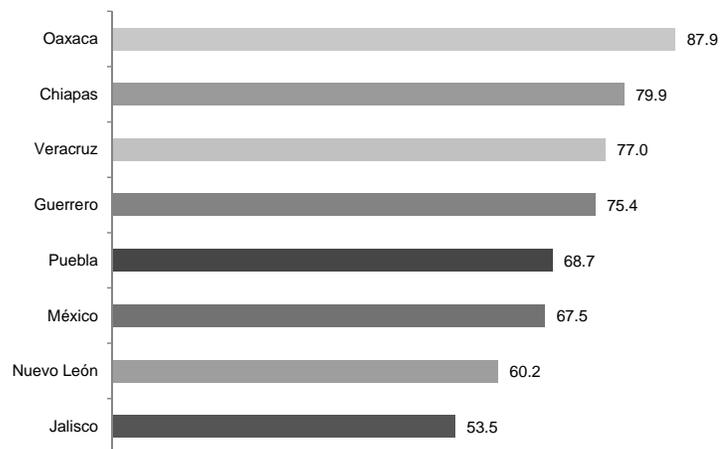
federales sobre sus ingresos brutos y; viceversa, los municipios de las entidades más desarrolladas cuentan con una menor proporción de transferencias (Véase figura 3.4).

Figura 3.2: *FINANZAS ESTATALES: PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Figura 3.3: *FINANZAS MUNICIPALES: PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE ENTIDADES SELECCIONADAS, 2010*

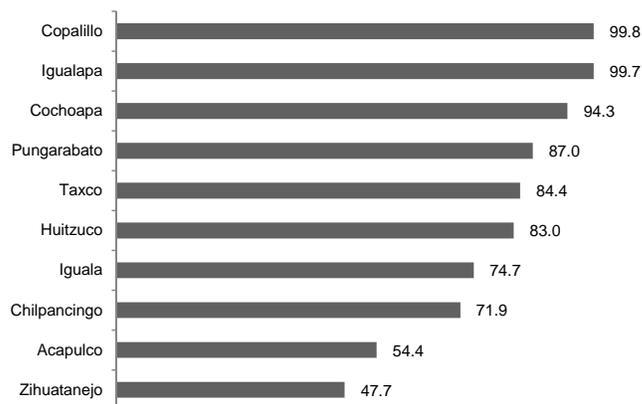


FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Más aún, si se compara ahora la relación (6) entre municipios seleccionados de Guerrero, se observa que no hay nada de casual. Así, en el municipio de Zihuatanejo dicha relación es de 47.7%; Acapulco, 54.4%, Chilpancingo 71.9% e

Iguala, 74.7%; mientras que, en Copalillo, 99.8%; Igualapa, 99.7% y Cochoapa, 94.3%.

Figura 3.4: PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS DE GUERRERO, 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Como por lo expuesto hasta aquí, a pesar de que lo anterior es sencillo de entender, se puede llegar a concluir, erróneamente, que a las entidades federativas o municipios *pobres* se les transfiere mayores recursos que a las *ricas*, es decir, porque la suma de participaciones y aportaciones como proporción de sus ingresos totales de las primeras muestra que es mayor a la de las entidades ricas, entonces a estas últimas se les transfiere menores recursos. Esta manera defectuosa de pensar olvida que las entidades y municipios más rezagados cuentan con ingresos propios más limitados y, consiguientemente, una mayor relación participaciones-aportaciones sobre ingresos totales. Más todavía, existen entidades o municipios en que, la relación (6) es menor a la de las entidades o municipios ricos, la razón se debe a que reciben una suma $P_F + A_F$ menor. Así, las diferencias entre éstos, respecto a la relación (6) se han de deber a las siguientes desigualdades:

$$I_{p_i} < I_{p_j} \quad (7)$$

$$P_{F_i} + A_{F_i} < P_{F_j} + A_{F_j} \quad (8)$$

Por ejemplo, para 2010 el estado de Coahuila muestra una relación (6) de 50.2%, menor a la de un estado que concentra la riqueza, población e ingresos como es Veracruz, que es de 68.9%. La explicación se encuentra, como he sostenido, en que las transferencias que recibe Coahuila comparado con Veracruz, son menores en una relación de 1:3 y, en lo que hace a los ingresos propios de 1:2 e ingresos totales, de 1:2.

Este breve examen de la composición de los ingresos de estados y municipios, muestra la importancia que las transferencias representan para las finanzas públicas de éstos, por eso es importante conocer su magnitud y los criterios de redistribución que se utilizan para que reciban dichos montos. Se hará destacar en esta parte que hay entidades y municipios cuya situación socioeconómica: pobreza, marginación, nivel de población y riqueza, cobertura de servicios públicos, escasa infraestructura en transporte y comunicaciones (sistema de metro, autopistas, ferrocarriles, etc), educación, cultura etc, implicaría, conforme a la teoría de la demanda efectiva, una magnitud de recursos muy superiores a los que han recibido históricamente y que, por consiguiente, los criterios de redistribución del ingreso aplican consideraciones que en lugar de disminuir, fortalecen dichas desigualdades. Así, las instituciones creadas han afectado el desempeño de la economía y explican el desempeño diferencial de las mismas (North, 1990).

La redistribución de los ingresos públicos ha de estructurarse de manera que la distribución resultante aminore las desigualdades históricas y complemente las condiciones sociales de vida de los habitantes de las entidades y municipios más marginados. Es decir, que la mayoría de las entidades y municipios, tenga que recibir menos con objeto de que una minoría prospere puede ser ventajoso pero no es justo. Por tanto, el principal problema de la justicia distributiva en una federación es la elección de los criterios redistributivos que han de aplicarse a su estructura económica básica y cómo éstos regularán sus principales instituciones. Con objeto de esclarecer el problema, en seguida analizo, más puntualmente, la composición de los ingresos de entidades y municipios.

§ 3.4

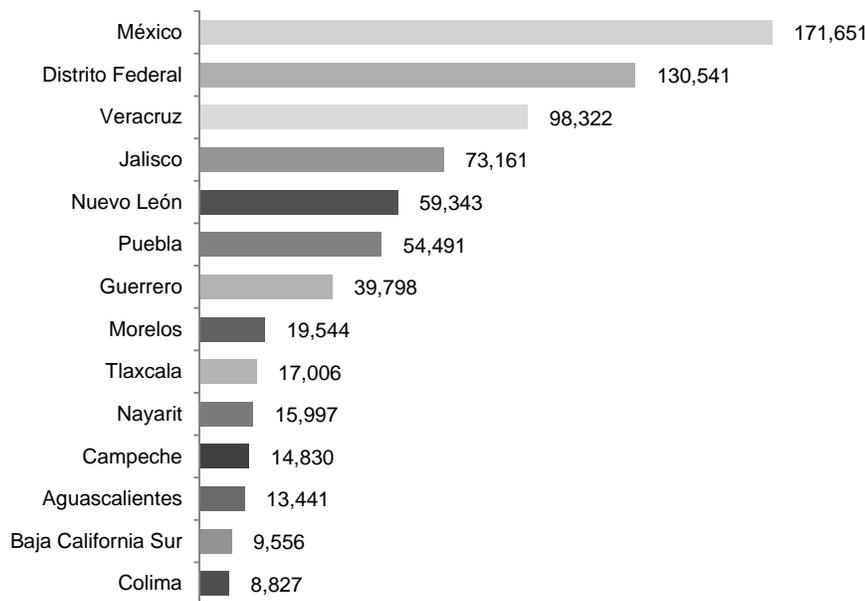
Análisis de los ingresos brutos

En (INEGI, 2012d) se define ingresos brutos⁴ de entidades y municipios como la suma de: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Cotribuciones de mejoras, Participaciones federales, Aportaciones federales, Otros ingresos, Financiamiento, Por cuenta de terceros y Disponibilidad inicial. En la gráfica 3.5 se muestran los ingresos brutos en términos corrientes de entidades federativas seleccionadas, en ella están considerados los extremos en la concentración de ingresos brutos, excepto Guerrero. Así, puede observarse que la relación entre los extremos (México y Colima) es de 19:1, respecto a Guerrero es de 4:1. Asimismo,

⁴Recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos, por el uso de la riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del sector público son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y aportaciones federales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial (INEGI, 2012d).

destaca el hecho que sean, precisamente, las entidades que concentran la riqueza las que concentren el 43 % de las finanzas estatales, esto es: México, 12.6 %; Distrito Federal, 9.6 %; Veracruz, 7.2 %; Jalisco, 5.4 % y Nuevo León, 4.3 %. En 1989, las mismas entidades concentraban el 47.6 % de los ingresos brutos: Distrito Federal, 18.5 %; México, 6.7 %; Veracruz, 4.6 %; Jalisco, 7.5 % y Nuevo León 8.4 %. Ciertamente es que, en los ingresos de cada una de las entidades federativas y municipios existe una tendencia positiva, sin embargo, de lo que se trata es de corregir la desigual distribución del ingreso público.

Figura 3.5: *INGRESOS BRUTOS DE ENTIDADES SELECCIONADAS (Millones de pesos corrientes), 2010*



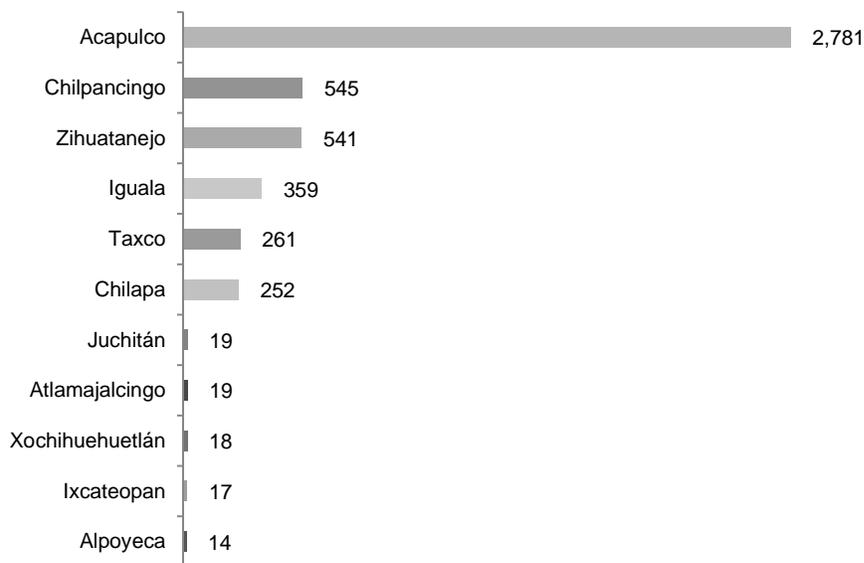
FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

En Guerrero, los extremos en la concentración de los ingresos públicos es aún más grave. La diferencia entre el municipio con mayores ingresos (Acapulco) y el de menor ingresos (Alpoyeca) es de 194 veces; en Oaxaca es de 849 veces; Chiapas 137 veces; Colima es de 14 veces; Baja California Sur, 5.6 veces; Aguascalientes de 40.5 veces y en Morelos 31.2 veces.

De forma más específica, en Guerrero el 47 % de las finanzas municipales son concentradas por los siguientes municipios: Acapulco, 26 %; Chilpancingo, 5.4 %; Zihuatanejo, 5.3 %; Iguala, 3.6 %; Taxco, 2.6 % y Chilapa 2.5 %. Básicamente, desde 1989 la situación sigue siendo la misma, en aquel año Acapulco concentraba el 36 % de los ingresos brutos; Chilpancingo, 11.3 %; Zihuatanejo, 5.9 %; Iguala, 4 %; Taxco, 2.6 % y Chilapa 2.2 %.

Estas diferencias en la desigual concentración de los ingresos brutos tiene dos

Figura 3.6: INGRESOS BRUTOS DE MUNICIPIOS DE GUERRERO SELECCIONADOS (Millones de pesos corrientes), 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

fundamentos. Como resultado de los modelos de desarrollo seguidos, la excesiva concentración de la actividad económica y población en algunas entidades y municipios, permite a algunos obtener un mayor nivel de ingresos propios y, por otra parte, la desigual distribución de la suma de participaciones y aportaciones.

Una breve observación antes de continuar. Lo que inmediatamente salta a la vista es el volumen de los ingresos brutos de entidades y municipios. Porque, hemos de convenir— *ceteris paribus* la mala administración, corrupción, gasto corriente e ingresos por persona⁵, etc— que, por ejemplo, 14 millones no son suficientes para una cobertura en cantidad y calidad de bienes públicos básicos: pavimentación, drenaje, agua potable, alumbrado público, plantas tratadoras de aguas residuales, parques municipales, unidades deportivas, auditorios, teatros, ciencia, arte, cultura, imagen y planeación urbana, etc.

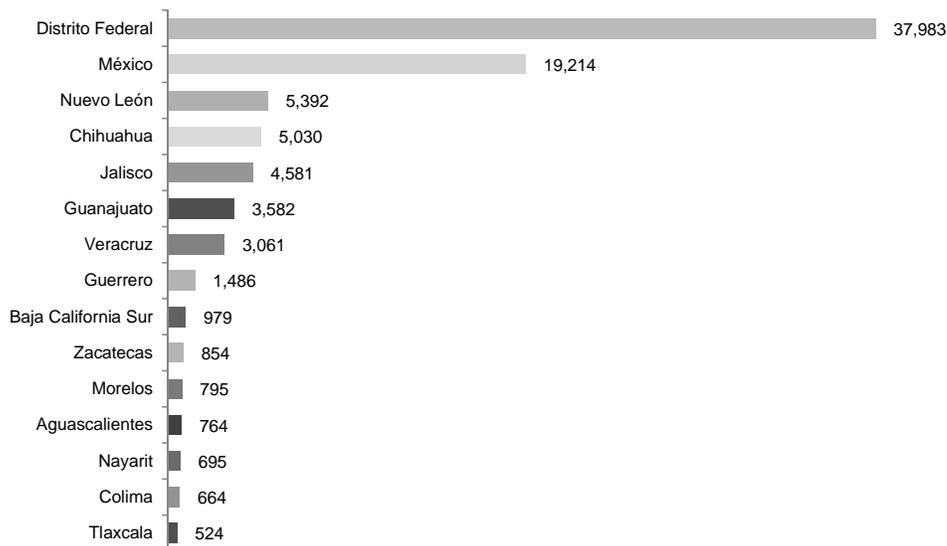
⁵El ingreso bruto por persona, aunque útil, es engañoso. En primer lugar, porque en la realidad no se transfiere directamente a la persona y, en segundo lugar, por esa razón, a pesar de que una entidad o municipio pobre tuviera más o menos el mismo ingreso percapita que una entidad o municipio rico, el nivel de ingreso de estos últimos puede ser decenas o centenas de veces más que el ingreso del pobre, situación que le permite al más favorecido realizar obras de mayores costos.

3.4.1. Ingresos propios

El INEGI define los ingresos propios como “el total de percepciones de los gobiernos provenientes de las fuentes propias de ingreso, no son consideradas las transferencias de recursos federales ni los ingresos que suponen movimientos virtuales o compensados”. Es la suma de impuestos (I_M), derechos (D_E), productos (P_R) y aprovechamientos (A_P).

$$I_p = I_M + D_E + P_R + A_P \quad (9)$$

Figura 3.7: *INGRESOS PROPIOS DE ENTIDADES SELECCIONADAS (Millones de pesos corrientes), 2010.*



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

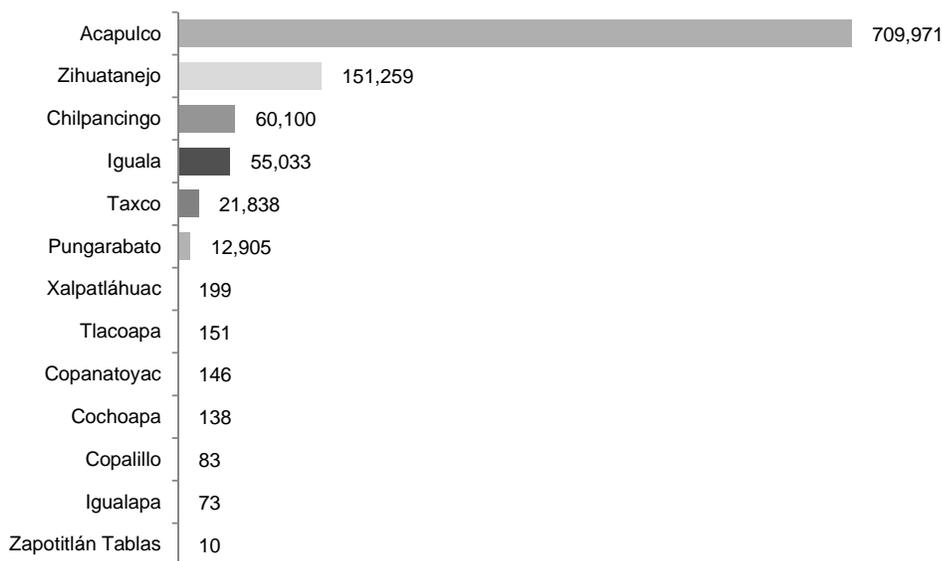
Según se muestra en la figura 3.7, las entidades que concentran la población, riqueza y el ingreso, también concentran de forma excesiva la recaudación de ingresos propios⁶. Así, los ingresos propios entre la entidad con mayor concentración (Distrito Federal) y la de menor concentración (Tlaxcala) guardan una relación de 73:1; respecto a Guerrero, dicha relación es de 26:1. En sólo 7 entidades federativas se concentra el 65 % de los ingresos propios: Distrito Federal (31.5 %), México (15.8 %), Nuevo León (4.4 %), Chihuahua (4.1 %), Jalisco (3.8 %), Guanajuato (2.9 %) y Veracruz (2.5 %). Las entidades con menor concentración

⁶Para quienes gustan de modelos econométricos pueden realizar regresiones transversales, panel o temporales de los ingresos propios respecto al nivel del producto, población, densidad poblacional, encontrarán una alta correlación y causalidad.

son: Tlaxcala (0.4%), Colima (0.5%), Nayarit (0.6%), Aguascalientes (0.6%), Morelos (0.6%) y Zacatecas (0.7%). El estado de Guerrero concentra el 1.2% de la recaudación propia nacional.

Ahora bien, por lo que hace a las finanzas municipales de Guerrero seis municipios concentran el 84.5% de los ingresos propios: Acapulco 59.4%, Zihuatanejo 12.6%, Chilpancingo 5%, Iguala 4.6%, Taxco 1.8% y Pungarabato 1.1%. El resto de los municipios cuenta con una concentración por debajo del 1%. Se observa, pues, que la concentración de los ingresos propios entre los municipios de Guerrero es muy desigual, miles de veces más de la que prevalece entre entidades (véase figura 3.8).

Figura 3.8: INGRESOS PROPIOS DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS (Miles de pesos corrientes), 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Resulta, entonces, que las estadísticas disponibles del INEGI, muestran que al menos desde 1989 a 2010 la desigualdad en la concentración del ingreso propio entre entidades y municipios es una constante. Es muy claro, que si ha sido así durante más de dos décadas y, eso es poco, se convierte en una necesidad esperar que la pobreza y marginación, fueran a disminuir si en la política de redistribución de transferencias se considerara la concentración de ingresos propios o su rapidez de concentración ponderados por cualquier otra variable también desigual como, la población, el producto interno bruto, Impuesto Sobre la Renta, Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, recaudación de predial y derechos de agua, Impuesto al Valor Agregado etc. La desigualdad, en el mejor de los casos, queda inalterada. Las únicas entidades y municipios realmente beneficiados serían

los que concentraran la riqueza, población, e impuestos, ya que en primer lugar, recibirían transferencias más elevadas y, en segundo término porque fortalecerían sus niveles de riqueza e ingreso, aunque sus tasas de crecimiento fueran marginales. Imagínese un “pastel” social, es nítido que si se distribuye conforme a una desigualdad, las porciones de pastel que le corresponderían a cada uno serían desiguales. El grado de desigualdad en el reparto dependería de la magnitud de la desigualdad tomada como referencia⁷.

3.4.2. Participaciones federales

He hecho notar con anterioridad algunas desigualdades básicas en el producto, la población, la recaudación y el ingreso. Además, mencioné que la desigualdad en la concentración de la riqueza, población y el ingreso tiene raíces estructurales e históricas. Ahora, deseo mostrar cómo dichas desigualdades son utilizadas en la distribución de transferencias federales, creándose así instituciones que promueven— adoptando un término de Tello y Ibarra (2012)— una “redistribución regresiva” del ingreso. Ciertamente, esta redistribución ha surgido de un proceso legítimo, en este sentido ha sido legitimada. Sin embargo, esto no quiere decir que no se le pueda cambiar, me refiero a la actual Ley de Coordinación Fiscal y Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero.

Las participaciones federales son asignaciones de recursos fiscales que el Gobierno Federal— por acuerdo institucional (ver subsección 3.2.3 y 3.2.4)— transfiere a los estados, municipios y Distrito Federal, a través del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, Fondo de Compensación y participaciones por concepto de Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS). Los recursos se destinan a cubrir la parte de los ingresos federales que recaudan las oficinas receptoras y que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales.

En 2007 el Gobierno Federal presenta su “*Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen*”, se aprueba en ese mismo año y entra en vigor en 2008. En términos del federalismo se modificaron los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, se creó el Fondo de Fiscalización y el Fondo de Compensación.

Los fondos de participaciones se integran como porcentajes de la Recaudación Federal Participable (RFP). Así, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2o indica que, “La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de

⁷En efecto, estáticamente, puede demostrarse que si $a < b$ y c es cualquier número, entonces $a + c < b + c$. O mejor aún, si $a < b$ y $c < d$, entonces $a + c < b + d$.

petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”⁸.

•••••

Fondo General de Participaciones

Definida la Recaudación Federal Participable Neta, el Fondo General de Participaciones se integra con el 20 % de ella y de esta participación corresponde, cuando menos, el 20 % a los municipios de la entidad que se distribuye entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva. Por otra parte, en 2010 dicho fondo representó el 77 % de las finanzas de las entidades y 60 % de las municipales. Ahora bien, hasta el año 2007 se distribuía conforme a lo siguiente:

El 45.17 %, en proporción directa al número de habitantes ($P_{i,t}$) de cada entidad federativa en el ejercicio de que se tratara. El número de habitantes se tomaba de la última información (t) oficial que hubiera dado a conocer el INEGI.

$$CE_{i,t} = \frac{P_{i,t}}{\sum_{i=1}^n P_{i,t}}$$

El 45.17 % de acuerdo al incremento de la recaudación de impuestos asignables ($IA_{i,t-1}$) ponderado por el coeficiente de distribución del año anterior ($CP_{i,t-1}$). Los impuestos asignables a que se refería la ley eran los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios (cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, aguas, diesel y gasolina).

$$CP_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_{i=1}^n B_{i,t}}$$

⁸Además se especifica: “No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2 % en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1 % a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta”.

Donde:

$$B_{i,t} = \frac{CP_{i,t-1} \cdot IA_{i,t-1}}{IA_{i,t-2}}$$

El 9.66 % restante se distribuía en proporción inversa ($IP_{i,t}$) a las participaciones por habitante ($PA_{i,t}$) de cada entidad, éstas eran el resultado de la suma de las participaciones correspondientes a las dos primeras partes del fondo ($FGP_{i,t}$).

$$CP_{i,t} = \frac{IP_{i,t}}{\sum_{i=1}^n IP_{i,t}}$$

Donde:

$$IP_{i,t} = \frac{PA_{i,t}}{FGP_{i,t}}$$

Obsérvese que las dos primeras partes del *fondo* consideraban variables en exceso desiguales, empleadas de forma directamente proporcional. Es decir, 90.34 % del *fondo* promovió una repartición asimétrica, no compensada por el 9.66 % restante que constituía un elemento equitativo⁹.

Considerando al fondo en *sí mismo*, es importante hacer notar que si en verdad se hubiera querido anular el efecto desigual, habría sido necesario que 50 % del fondo se distribuyera de manera directamente proporcional y el restante 50 %, de forma inversamente proporcional a la misma desigualdad dada. Pero no, lo que se privilegió fue la desigualdad. Por eso, resulta ocioso por parte de Colmenares (2012), el señalar que un 1 % (reservas de Compensación y de Contingencia) fuera a compensar la desigualdad.

Más claramente. Si dado un modelo de desarrollo desigual F , tal que genere dos economías locales en exceso desiguales $F(Y_i) < F(Y_j)$. Suponiendo que se busca distribuir un monto k , se puede probar que, al menos la desigualdad permanece constante si sumamos o restamos a ambos lados de la desigualdad $\frac{1}{2}k$. Es decir,

$$F(Y_i) + \frac{1}{2}k < F(Y_j) + \frac{1}{2}k$$

También, es simple mostrar que la desigualdad se hace mayor si sumamos la desigualdad siguiente, $\frac{1}{11}k < \frac{10}{11}k$:

$$F(Y_i) + \frac{1}{11}k < F(Y_j) + \frac{10}{11}k$$

⁹Por intuición, es claro que $9.66\% < 90.34\%$.

La prueba empírica es fácil de suministrar, en 1990, seis entidades concentraban el 46.4 % de la población total: México 12.1 %, Distrito Federal 10.1 %, Veracruz 7.7 %, Jalisco 6.5 %, Puebla 5.1 % y Guanajuato 4.9 %. Y, la recaudación de impuestos asignables (gasolina y diesel, cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, aguas, autos nuevos y tenencia), 43.7 por ciento la concentraban entidades con mayor mercado interno: México 10.6 %, Distrito Federal 9.8 %, Jalisco 7.7 %, Nuevo León 6.2 %, Veracruz 5 % y Tamaulipas 4.5 %. Respectivamente, Guerrero concentraba el 3.2 % y 1.7 %.

Así, gran parte (90.34 %) de la distribución del 20 % de la recaudación federal participable fue concebida para proteger la posición de las entidades más favorecidas por los modelos de desarrollo seguidos.

Por supuesto, la reforma de 2007 hereda, en el componente $P_{i,07}$, la desigualdad y, en el otro, la enfatiza. Así, actualmente, el Fondo General de Participaciones (art. 2o de la Ley de Coordinación Fiscal) se distribuye conforme a dos partes: la primera, comprende la participación del fondo que cada entidad recibió según la fórmula anterior hasta 2007 ($P_{i,07}$) y, la segunda, es decir, el diferencial ($\Delta FGP_{07,t}$) del fondo entre el año 2007 y el año t se distribuye considerando la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal ponderado por el nivel de población ($C1_{i,t}$), la tasa de crecimiento de la recaudación por impuestos, derechos locales más la recaudación de predial y derechos de agua de los municipios ponderados por el nivel de la población ($C2_{i,t}$) y el nivel de esa misma recaudación ($C3_{i,t}$) ponderada por la población (n_i) (art. 2o de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)):

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0,6C1_{i,t} + 0,3C2_{i,t} + 0,1C3_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}n_i}{PIB_{i,t-2}n_i}}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}n_i}{PIB_{i,t-2}n_i}}; \quad C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t}n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t}n_i}; \quad C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t}n_i}{\sum_i IE_{i,t}n_i}$$

con $\Delta IE_{i,t}$ que es un promedio móvil de tres años:

$$\Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Cualquiera que vea el nuevo modelo de redistribución, puede darse cuenta de la ausencia de un criterio progresivo a favor de las economías con menor tamaño de mercado interno. El 9.66 % que, aunque no compensaba, al menos, amortiguaba la desigualdad; en la nueva fórmula desaparece y se adopta un criterio estrictamente

desigual: la recaudación propia ponderada por la población. En 2007, casi el 50 % de la recaudación propia la concentraban las siguientes entidades: Distrito Federal 20.8 %, México 10.8 %, Jalisco 6.1 %, Chihuahua 5.7 % y Nuevo León 5.6 %.

En el 90 % restante, está implícita la idea de que las tasas de crecimiento del producto o la recaudación de las entidades con un menor nivel, son mayores y que, eventualmente, las economías de un menor producto bruto o recaudación han de nivelarse por el hecho de que la expresión *porcentual* de esas mismas variables es mayor; aunque se olvida que en términos absolutos el aumento sea ínfimo y, algo más importante que eso, se omiten los determinantes del crecimiento (niveles de inversión básica en infraestructura de comunicaciones y transporte, pavimentación de calles, alcatarillado y drenaje, agua potable, alumbrado público, electrificación, educación, investigación y desarrollo, etc.). Además, la experiencia muestra, simplemente, la ausencia de convergencia absoluta e incluso condicional en la mayoría de países o regiones¹⁰ (Thirlwall, 2003; Ros, 2004) y; en los que ha habido una cierta tendencia a la convergencia es porque la política estatal la ha promovido (Myrdal, 1957). En general, la regla resulta privilegiando a una variable en exceso desigual cuando el crecimiento se pondera por la población. Por ejemplo, en 2008 (año en que comienza aplicarse la fórmula) el 53.6 % de la población estaba concentrada en México, 13.7 %; Distrito Federal, 8.3 %; Veracruz, 6.8 %; Jalisco, 6.5 %; Puebla, 5.2 %; Guanajuato, 4.7 %, Chiapas 4.2 % y Nuevo León 4.1 %.

De hecho, es la misma desigualdad que se promueve en el Fondo de Fomento Municipal y Fondo de Fiscalización y, que se mantiene en las participaciones por los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos e Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, impuestos todos relacionados con el tamaño del mercado interno de cada entidad, en los que, sin duda, resultan privilegiadas las entidades que concentran la riqueza y el ingreso. Excepto, en 2/11 de la recaudación de Gasolina y Diesel se consideró un criterio de redistribución espacial progresivo, que de todas formas no compensa a los 9/11 de esa misma recaudación, y que se distribuye de acuerdo a la participación en el consumo que se tenga en el mercado nacional por ese concepto.

•••••

Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1 % de la Recaudación Federal Participable (RFP) y, en 2007 se distribuía considerando la tasa de crecimiento

¹⁰En (North, 1990, p. 121) se dice: “El caso es que, después de 10 000 años de civilización, a pesar de la enorme declinación en los costos de información y de las consecuencias de los modelos de comercio internacionales neoclásicos que sugerirían convergencia, hay un contraste enorme entre las economías”

de la recaudación del impuesto predial y derechos de agua, ponderada por el coeficiente de un año anterior.

$$CE_{i,t} = \frac{A_{i,t}}{\sum_{i=1}^n A_{i,t}}$$

Donde:

$$A_{i,t} = \frac{CE_{i,t-1} \cdot IPDA_{i,t-1}}{IPDA_{i,t-2}}$$

En la actualidad, dicho fondo (art. 2o-A de la LCF) continúa integrándose por el 1 % de la RFP y para su distribución se considera lo distribuido, por ese fondo, en el ejercicio 2007 ($F_{i,07}$) más el cambio en la recaudación de predial y derechos de agua ($R_{i,t}$), ponderados por la población (n_i) de cada entidad:

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_{07,t} C_{i,t},$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i^{32} \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

La LCF indica que los “Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos”.

•••••

Fondo de fiscalización

El Fondo de Fiscalización (art. 4o de la LCF) se integra por el 1.25 % de la RFP. De hecho, el Fondo de Fiscalización no es un *nuevo* fondo, se integró por las participaciones correspondientes a Coordinación en Derechos (1 % de la RFP) y la Reserva de Contingencia (0.25 % de la RFP); sin embargo, fueron los criterios distributivos los que se modificaron de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} T_{i,t} = & T_{i,07} + \Delta FOFIE_{07,t} (0,3C1_{i,t} \\ & + 0,1C2_{i,t} + 0,25C3_{i,t} \\ & + 0,05C4_{i,t} + 0,25C5_{i,t} + 0,05C6_{i,t}), \end{aligned}$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}}n_i}{\sum_i^{32} \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}}n_i}; \quad C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1}n_i}{\sum_i^{32} VM_{i,t-1}n_i}; \quad C3_{i,t} = \frac{\frac{RR_{i,t-1}}{RR_{i,t-2}}n_i}{\sum_i^{32} \frac{RR_{i,t-1}}{RR_{i,t-2}}n_i};$$

$$C4_{i,t} = \frac{RR_{i,t-1}n_i}{\sum_i^{32} RR_{i,t-1}n_i}; \quad C5_{i,t} = \frac{\frac{RI_{i,t-1}}{RI_{i,t-2}}n_i}{\sum_i^{32} \frac{RI_{i,t-1}}{RI_{i,t-2}}n_i}; \quad C6_{i,t} = \frac{RI_{i,t-1}n_i}{\sum_i^{32} RI_{i,t-1}n_i}.$$

Se considera para su cálculo, lo distribuido por Coordinación en Derechos y Reserva de Contingencia en 2007 ($T_{i,07}$), el producto interno bruto PIB_i , cifras virtuales ($CV_{i,t}$), mercancías embargadas ($VM_{i,t}$), la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes ($RR_{i,t}$), la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios ($RI_{i,t}$) ponderados por población. Los municipios reciben como mínimo el 20 % de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a las entidades federativas. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

Aquí, otra vez, el fondo resulta privilegiando en 50 % a las entidades con mayor *población* y recaudación por pequeños e intermedios contribuyentes. En 2007, el 52 % de la recaudación por pequeños contribuyentes se concentraba en las siguiente entidades: Jalisco 11.5 %; Distrito Federal 9.8 %, Baja California 7.7 %, México 7.1 %, Veracruz 6.5 %, Chihuahua 4.9 % y Michoacán 4.1 %. Y, la recaudación por intermedios, el 57 % en Distrito Federal con 12.5 %, México 11.2 %, Baja California 7.5 %, Jalisco 7.4 %, Nuevo León 5.1 %, Chihuahua 4.5 %, Sonora 4.4 % y Veracruz 4.1 %.

.....

Participaciones por IEPS

Las participaciones por concepto del IEPS (art. 3-A de la LCF) se conforma por el 20 % de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y; 8 % por tabacos labrados. Y, la participación correspondiente a cada entidad se distribuye en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes en cada una de ellas, de la enajenación nacional.

El 74.3 % de la recaudación de bebidas alcohólicas en 2010 estaba concentrada por solo 7 entidades federativas: Distrito Federal 28 %, México 18.1 %, Jalisco 11.3 %, Puebla 5.9 %, Michoacán 4.1 %, Nuevo León 3.8 % y Guanajuato 3.1 %. Y, la de cerveza el 47.6 % en las siguientes entidades: Distrito Federal 8.2 %, Nuevo León 7.6 %, Jalisco 6.9 %, México 6.3 %, Guanajuato 4.8 %, Chihuahua 4.6 %, Sinaloa 4.6 % y Veracruz 4.6 %. Finalmente, en 7 entidades se concentra 58.2 % la

recaudación por tabacos labrados: México 14.1 %, Distrito Federal 12.8 %, Jalisco 9.6 %, Nuevo León 7.9 %, Guanajuato 5.3 %, Puebla 4.3 % y Sonora 4.2 %.

De estas participaciones, los municipios reciben como mínimo el 20 % de la participación que le corresponda al estado.

•••••

Fondo de Compensación

El único fondo con un criterio redistributivo espacial y progresivo es el Fondo de compensación (art. 4o-A de la LCF) y se integra con 2/11 de la recaudación de la cuota a gasolina y diesel previstas en el art. 2o-A, frac. II de la Ley del IEPS. Sin embargo, hice notar que $2/11 < 9/11$. Sería conveniente que para su distribución jugara, en lugar de 2/11, los 9/11 de dicha recaudación y fuera tomada en cuenta la misma fórmula para todas las entidades.

Actualmente, la fórmula utilizada para su distribución, es la siguiente:

$$T_{i,t} = \frac{1}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} FC_t,$$

Y, se considera como variable de distribución, la proporción inversa del *PIB* no minero y no petrolero per cápita de las 10 entidades que muestren el menor nivel de él. Éste se obtiene de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

A pesar de que es el único fondo con una filosofía de equidad la Ley de Coordinación Fiscal actual, indica:

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán presentar al Congreso de la Unión una evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo a que se refiere esta fracción, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución. Dicha evaluación deberá presentarse en el mes de enero del año 2018 y posteriormente cada 5 años en caso de no modificarse las reglas de distribución.

Los municipios y demarcaciones territoriales reciben como mínimo el 20 % de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. Aquí, la desigualdad, al nivel municipal, se manifiesta en la distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales que, debe realizarse cuando menos en un 70 % atendiendo a los niveles de población y, a nivel de las entidades, en el diferencial de 9/11 por recaudación de la cuota

a gasolina y diesel que se concentra de forma excesiva en las entidades de mayor mercado interno.

Según el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2011, durante el ejercicio fiscal 2012 el 46 % de la recaudación por los 9/11 en 2012 corresponderían a las mismas entidades que concentran la riqueza y el ingreso: México 10.9 %, Jalisco 7.6 %, Distrito Federal 7.2 %, Veracruz 5.7 %, Nuevo León 5.4 % y Guanajuato 4.4 %.

•••••

Participaciones municipales

Para comprender lo ocurrido con las participaciones a municipios, y para efectos del análisis de la desigualdad que he venido desarrollando, es necesario, ahora indicar los criterios de distribución contenidos en la Ley número 251 que creó el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y estableció las bases, montos y plazos a los que se sujetaban las participaciones federales en el estado de Guerrero y que fue abrogada por el artículo séptimo transitorio de la Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero el 13 de agosto de 2010. Una hipótesis, que está fuera del alcance de mi tesis y– que sugiero como hilo conductor de otras investigaciones sobre la desigualdad municipal– que puede explicar la razón de porqué entidades con mayor mercado interno y población como el estado de México, Veracruz y Puebla registran mucha pobreza, se encontraría en el análisis de sus instituciones que establecen los criterios de distribución de participaciones y aportaciones federales a municipios.

Siendo Gobernador Constitucional de Guerrero el Lic. José Francisco Ruiz Massieu (†), se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 103, el miércoles 28 de diciembre de 1988 el texto original de la Ley 251. Hasta 2007, en dicha ley se establecía que la integración de participaciones municipales se conformaba por los porcentajes de los siguientes conceptos, a) 20 % de los ingresos que percibía el Estado provenientes del Fondo General de Participaciones, b) 100 % de los ingresos recibidos por el Estado correspondientes al Fondo de Fomento Municipal, c) 20 % de los ingresos recibidos por el Estado derivado de participaciones en el Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, d) 20 % de los ingresos por concepto de participación de la recaudación del Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios en los términos del artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal y e) 20 % de los ingresos recibidos por el Estado derivado de participaciones en el Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos.

En la actualidad, los municipios de Guerrero reciben participaciones por tres fondos: a) Fondo Común (Art. 27,28 y 29 de la Ley 427); b) Fondo de Fomento Municipal (Art. 31 de Ley 427) y c) Fondo de Infraestructura a Municipios (Art. 30 de la Ley 427)

a) Fondo Común. Con las proporciones correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, al Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, así como del Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos, se constituía un fondo común que era distribuido, curiosamente, de una forma muy *“sui generis”*, de acuerdo al grado de marginación a nivel localidad y a su población residente, de la siguiente manera: a) El 33.134 % para los municipios con localidades de marginación “muy alta”, b) El 11.368 % para los municipios con localidades de marginación “alta”, c) El 11.957 % para los municipios con localidades de marginación “media”, d) El 10.331 % para los municipios con localidades de marginación “baja” y e) El 33.210 % para los municipios con localidades de marginación “muy baja”. La fórmula utilizada era:

$$\begin{aligned}
 PFCM_i = FC \left(\frac{PRLM_{ma}M_i}{PRLM_{ma}E} \times 0,33134 + \frac{PRLM_aM_i}{PRLM_aE} \times 0,11368 \right. \\
 + \frac{PRLM_mM_i}{PRLM_mE} \times 0,11957 + \frac{PRLM_bM_i}{PRLM_bE} \times 0,10331 \\
 \left. + \frac{PRLM_{mb}M_i}{PRLM_{mb}E} \times 0,33210 \right)
 \end{aligned}$$

Donde, $PFCM_i$ era la participación del Fondo Común correspondiente al i -ésimo municipio, FC era el monto del fondo común; $PRLM_{ma}E$ la población de Guerrero con “muy alta” marginación, $PRLM_aE$ la población del estado con “alta” marginación, $PRLM_mE$ la población del estado con marginación “media”, $PRLM_bE$ la población del estado con marginación “baja” y $PRLM_{mb}E$ la población con marginación “muy baja”. Los numeradores de cada una de las cinco partes, correspondía a la población de cada municipio catalogada según el grado de marginación especificado en el denominador.

Ahora bien, así como la *“Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”*, resulta privilegiando a la concentración espacial del ingreso. Aquí, el término *“marginación”* no debe confundir, porque casi pudiera creerse que en verdad se adoptaba un criterio de equidad espacial y no lo contrario¹¹. Pues, los porcentajes de cada una de las cinco partes correspondía a la proporción de la población de Guerrero según ese mismo grado de marginación. De modo que, resultaba lo mismo que la distribución del Fondo Común se realizara según la proporción directa que

¹¹“... puede siempre llamarse perro a un gato, y decir que la luna es el sol”

la población de cada municipio guardara en la población total del Estado. ¿El resultado final? era un criterio que privilegiaba a los municipios que concentran, ahora como antes, la actividad económica y la población: Acapulco, Chilpancingo, Zihuatanejo, Iguala, Taxco, Chilapa, Pungarabato y Tlapa.

A raíz de la “*Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen*”, también el estado de Guerrero reforma la Ley 251 y se le adicionan al Fondo Común (Art. 7) el 20 % del Fondo de Fiscalización percibido por el Estado y 20 % del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. Y, de paso, se modifican los criterios de distribución. Por imitación, se fijaron las participaciones recibidas por los municipios en 2007 ($P_{i,07}$), y el excedente, 10 % se distribuyó de acuerdo a la proporción directa de los ingresos propios ($y_{i,t}$) de los municipios ponderados por su población (α_i), 60 % según la población directa (α_i) de cada municipio y 30 % según sus ingresos propios per cápita.

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FC_{07,t}(0,1C1_{i,t} + 0,6C2_{i,t} + 0,3C3_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{y_{i,t}\alpha_i}{\sum_i^{81} y_{i,t}\alpha_i}; \quad C2_{i,t} = \frac{\alpha_i}{\sum_i^{81} \alpha_i}; \quad C3_{i,t} = \frac{\frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}{\sum_i^{81} \frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}$$

Con arreglo a esto, la desigualdad en la distribución entre municipios siguió promoviéndose, incluso, de forma más profunda que la propia federación. En la página 207 mencioné que sólo seis municipios concentran el 84.5 % de los ingresos propios: Acapulco 59.4 %, Zihuatanejo 12.6 %, Chilpancingo 5 %, Iguala 4.6 %, Taxco 1.8 % y Pungarabato 1.1 %. El resto de los municipios cuenta con una concentración por debajo del 1 %. También, en la §2.1 página 72 hice notar los municipios de Guerrero que en exceso concentran la población. Empleadas así, dichas desigualdades han acentuado aun más las diferencias socioeconómicas entre municipios.

b) Fondo de Fomento Municipal. Según los registros administrativos que sobre Finanzas públicas estatales y municipales publica el INEGI, en 2010 el Fondo de Fomento Municipal representó el 9.6 % de las participaciones de los municipios de Guerrero.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye conforme a los siguientes porcentajes: a) 40 % en proporción directa a la captación de ingresos propios de cada municipio y, b) 60 % en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio.

c) Fondo de Infraestructura a Municipios. Con el 20 por ciento del Fondo de Compensación y de la recaudación estatal de las Cuotas a la venta final de

Gasolinas y Diesel, se constituye el Fondo para la Infraestructura a Municipios, mismo que se distribuye en un 70 % considerando la proporción directa de la población (α_i) de cada municipio y, en el 30 % restante considerando la inversa per cápita de los ingresos propios ($\beta_{i,t-1}$) ponderada por la población conforme a la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = 0,7C_1 + 0,3C_2$$

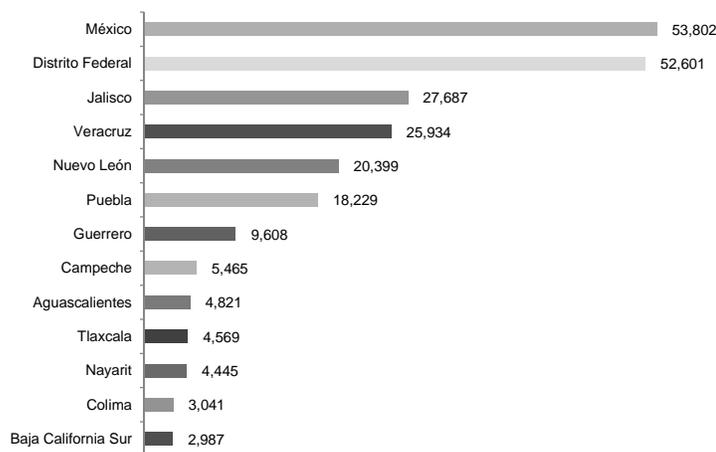
Donde:

$$C_1 = \frac{\alpha_i}{\sum_i^{81} \alpha_i} \quad C_2 = \frac{\frac{1}{\beta_{i,t-1}} \alpha_i}{\sum_i^{81} \frac{1}{\beta_{i,t-1}} \alpha_i}$$

No es difícil explicar respecto a este fondo, que el setenta por ciento que privilegia a los municipios con mayor nivel de riqueza y población no es compensado por el treinta por ciento que busca redistribuir ingresos a los municipios que cuentan con más pobreza, marginación y menores niveles de ingresos y menor propensión a ahorrar .

Ahora, tras haber presentado una descripción, observaciones e implicaciones del modelo de distribución de participaciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal y Ley Número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero—ambas instituciones, principales herramientas de coordinación entre federación-entidades, en un caso y, en el otro, entre entidad-municipios de Guerrero—, y haber mostrado que espacialmente está diseñada para redistribuir una mayor cantidad de recursos a entidades o municipios con mayores niveles de riqueza, población e ingresos, enseguida lo revelo de forma empírica.

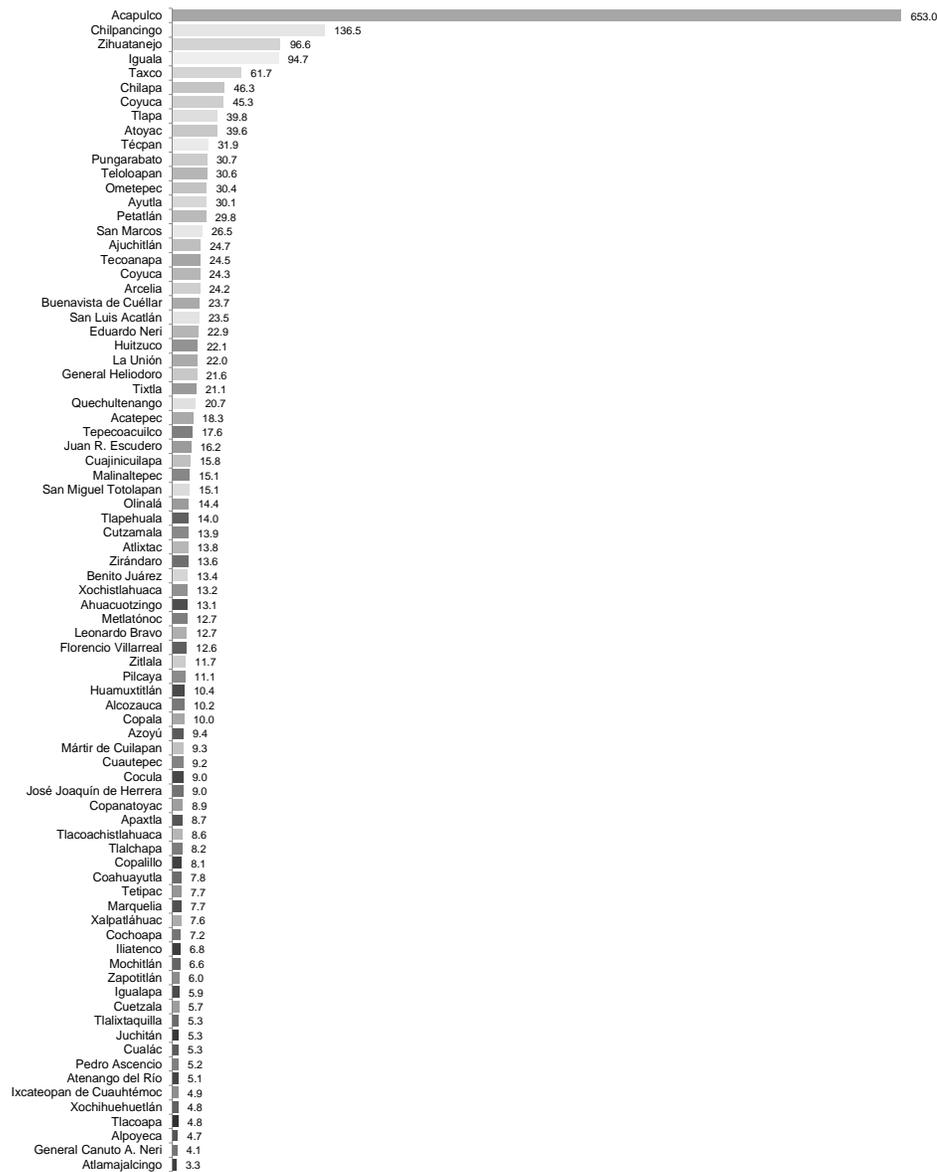
Figura 3.9: PARTICIPACIONES FEDERALES DE ENTIDADES SELECCIONADAS (Millones de pesos corrientes), 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

En la figura 3.9 se relacionan las seis entidades con mayores participaciones federales, las seis con menores participaciones y el caso de Guerrero. De la gráfica puede destacarse que la relación, entre la entidad que más recibe y la que menos recibe es de 18:1. Además, que las seis entidades con mayores participaciones federales concentran el 45.8 % de ellas: México 12.4 %, Distrito Federal 12.1 %, Jalisco 6.4 %, Veracruz 6 %, Nuevo León 4.7 % y Puebla 4.2 %.

Figura 3.10: PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS DE GUERRERO (Millones de pesos corrientes), 2010

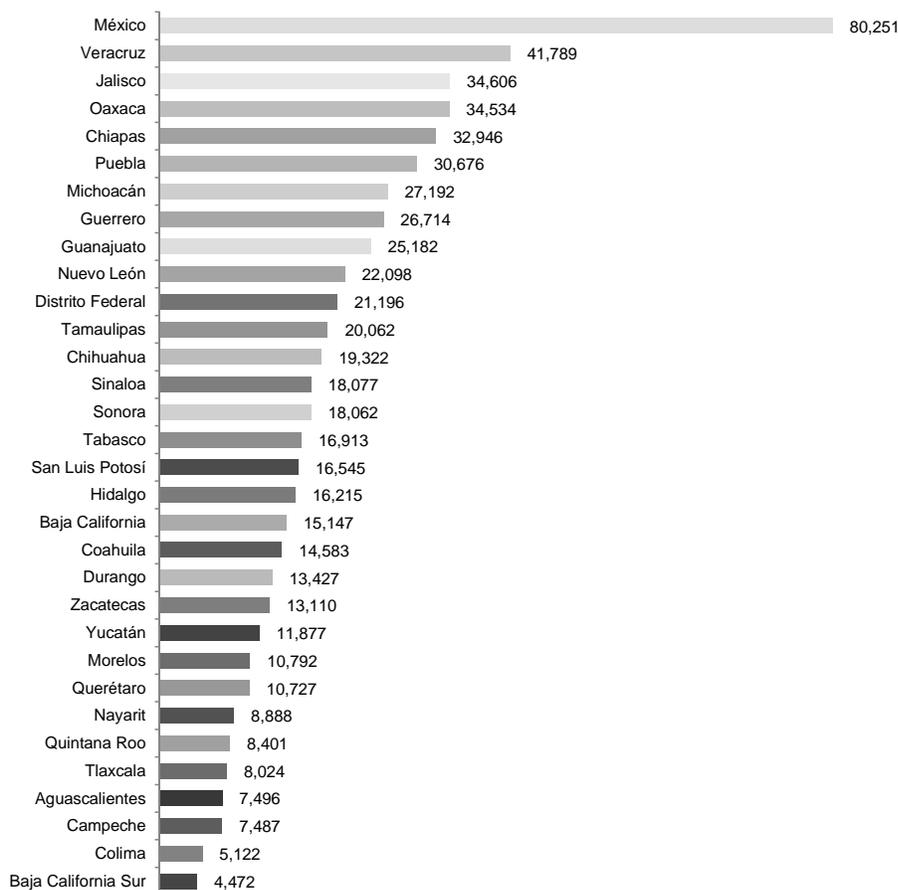


FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

En el gráfico 3.10 que aparece la página 220, se muestra la forma en exceso desigual de distribuir participaciones conforme a la Ley 427 que favorece a la concentración del ingreso. En sólo ocho municipios se concentra el 53.3% de las participaciones: Tlapa 1.8%, Coyuca de Benítez 2.1%, Chilapa 2.1%, Taxco 2.8%, Iguala 4.3%, Zihuatanejo 4.4%, Chilpancingo 6.2% y Acapulco 29.6%. La desigualdad entre los extremos es de 200 veces y, si se excluye Acapulco, el promedio de participaciones por municipio es de 19 millones, recurso muy insuficiente para hacer frente a la demanda de bienes públicos básicos de la mayoría de los municipios.

Pero esto no es todo. La situación no es muy diferente en las aportaciones federales. Como se muestra en la gráfica siguiente, a pesar de que se mejora la situación de entidades pobres como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, también aquí en mucho se favorece a entidades que concentran la riqueza como: México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Nuevo León y el Distrito Federal.

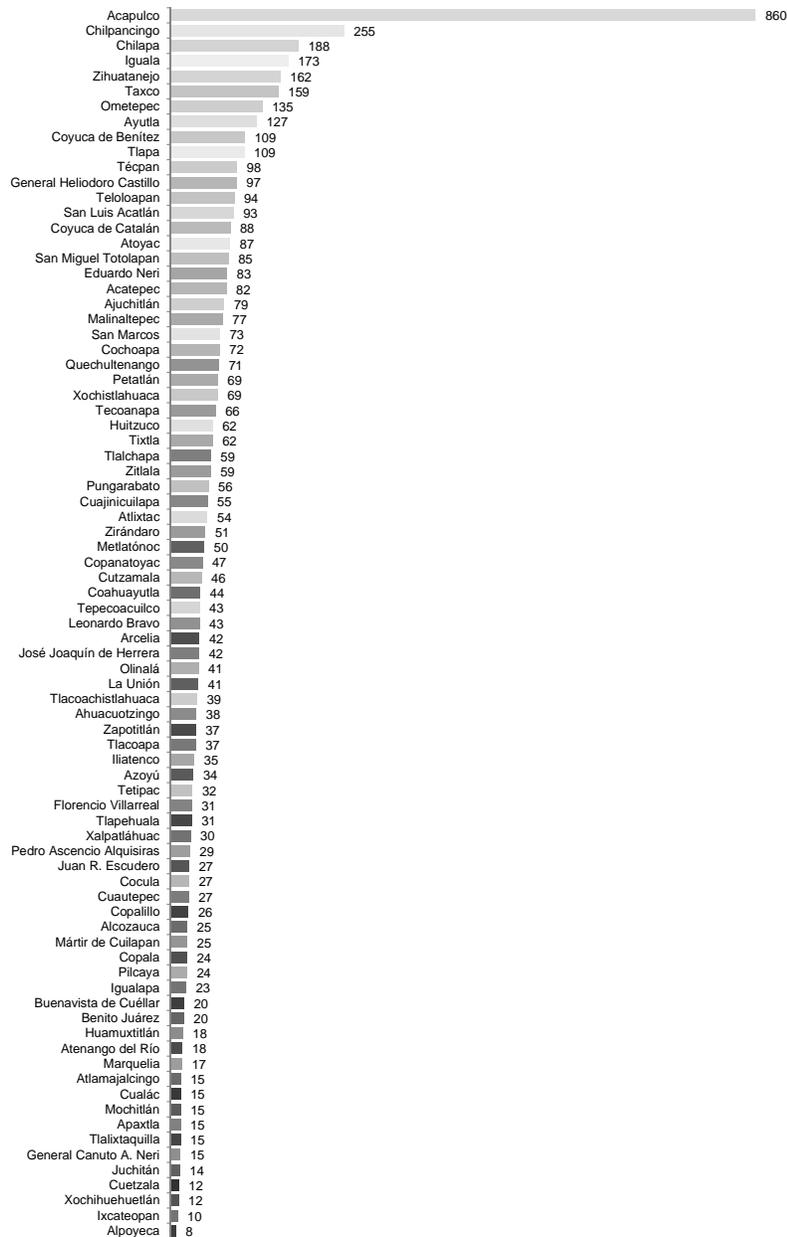
Figura 3.11: APORTACIONES A ENTIDADES (Millones de pesos corrientes), 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

Se me tendrá que disculpar por estas gráficas que cubren casi una hoja, pero creo que es necesario presentar crudamente¹² y de forma visual la realidad de entidades y, municipios de guerrero.

Figura 3.12: APORTACIONES A MUNICIPIOS DE GUERRERO (Millones de pesos corrientes), 2010



FUENTE: Elaborada con datos de INEGI.

¹²Crudamente, y sin modelos econométricos mañosamente trabajados.

A continuación, se estudia con un poco más de detalle las Aportaciones Federales, se pone énfasis en los fondos en que se genera mucha desigualdad y sus fórmulas utilizadas.

3.4.3. Aportaciones federales

El ramo 33 es un renglón presupuestal del gobierno federal y agrupa ocho fondos de aportaciones que se distribuyen a los estados y municipios y surge de la consolidación, en un solo concepto, de una serie de recursos que previamente se distribuían a través de los ramos 11, 12, 25 y 26¹³ y cuya asignación se plasmó el 29 de diciembre de 1997 (SHCP, 1997), con la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que originalmente comprendía los siguientes cinco fondos: a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y e) Fondo de Aportaciones Múltiples. En el año 1999 se le añaden el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Y, finalmente, el 27 de diciembre de 2006 se incorpora el Fondo de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Se ha dicho que el propósito de las aportaciones es fomentar la *equidad* y el espíritu *solidario* entre las entidades o municipios, pero por lo analizado, eso no es tal. Sin embargo, más bien el propósito de la descentralización del gasto fue brindar certidumbre jurídica en la disponibilidad de recursos que ya se les transferían de forma desigual a las entidades y condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos relacionados con la educación, salud, infraestructura, seguridad pública, etc, establecidos en la ley¹⁴.

Ahora bien, porque de los ocho fondos que comprenden las aportaciones son los más directamente relacionados con la infraestructura, aquí sólo analizaré el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal (2.5 % de la Recaudación Federal Participable) que favorece en el caso de las entidades la equidad; pero que la distribución que realiza el estado de Guerrero a municipios, favorece la desigualdad; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (2.35 % de la Recaudación Federal Participable) que favorece la desigualdad y el Fondo de

¹³Ramo 11 (Educación), Ramo 12 (Salud), Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica), Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo de Regiones en Pobreza)

¹⁴Un análisis administrativo, contable y económico— fuera del alcance de este trabajo— mostraría que la mayor parte de las aportaciones son dirigidas a gasto corriente.

Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (1.4% de la Recaudación Federal Participable) con un criterio, *relativamente*, equitativo. En términos globales, 2.5 puntos que favorecen la equidad, menos 2.35, la desigualdad y 1.4 puntos, erráticamente, la equidad; creo que prevalece la desigualdad.

•••••

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina, sólo para efectos de referencia como el 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Así, del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

La ley dice que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciben los Estados y los Municipios deben ser destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros, en el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y, el Fondo de Infraestructura Social Estatal en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

La distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal es realizada por cada entidad a sus municipios y, debe emplearse la misma fórmula que la federación emplea para el caso de las entidades (Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal). De entre la mayoría de los criterios para la distribución de las participaciones y aportaciones, la fórmula establecida para la distribución de este fondo enfatiza un carácter redistributivo progresivo hacia entidades o aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, la cual es identificada mediante la Masa Carencial¹⁵. Sin embargo, dicho carácter redistributivo se anula cuando en aquellos casos en que la disponibilidad de información no permite emplear el concepto de Masa Carencial¹⁶ y se termina empleando un criterio poblacional conforme a cuatro

¹⁵Su cálculo toma en cuenta: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Para su cálculo véase Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁶En realidad, las entidades eligen qué fórmula emplear. En Guerrero se emplea la fórmula alternativa que acentúa la desigualdad

variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas ($\beta_{i=1...4} = 25\%$), las variables son: a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos (R_{i1}) respecto de la población del Estado en similar condición; b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir (R_{i2}) respecto de la población del Estado en igual situación; c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle (R_{i3}), respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad (R_{i4}), entre la población del Estado en igual condición. La fórmula utilizada es:

$$IMP_i = R_{i1}\beta_1 + R_{i2}\beta_2 + R_{i3}\beta_3 + R_{i4}\beta_4$$

•••••

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los
Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del
Distrito Federal*

Por otra parte, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se integra, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia con el 2.35% de la recaudación federal participable (Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal). El Fondo se entrega a los Municipios, por conducto de los Estados. Para el caso del Distrito Federal y Municipios, el fondo se integra por el 0.2123% de la recaudación federal participable. La ley establece que se destina “a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”.

Es fácil ver, que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal básicamente contempla un criterio inequitativo, pues, la variable que se utiliza para su distribución es la proporción directa poblacional de las entidades y municipios y que favorece a las entidades o municipios que concentran la actividad económica y la población y no a las que más lo necesitan para su desarrollo. En el caso del distrito el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial es asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Artículo 38 de la LCF).

• • • • •

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las
Entidades Federativas*

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integra con recursos por el 1.40 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución entre entidades federativas contempla el monto que les fue entregado en 2007 ($T_{i,07}$), más el incremento respecto a ese año según el inverso del Producto Interno Bruto Estatal per cápita (PIB_{pc_i}) atenuado por la población (n_i).

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} \times C_{i,t}$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIB_{pc_i}} n_i}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIB_{pc_i}} n_i}$$

Conforme al artículo 47 de la LCF, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas deben ser destinados: a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura; al saneamiento financiero de las finanzas de las entidades; para apoyar el saneamiento de pensiones; la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, así como para modernización de los catastros; modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; los sistemas de protección civil; a la educación pública; para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

El carácter desigual del fondo se manifiesta en el uso discriminado del tamaño de la población en la distribución hecha hasta 2007 y, aunque ligeramente disminuido en su segunda parte al considerar la inversa del Producto, de todas formas al multiplicarlo por el cuadrado de la población el efecto total resulta

favoreciendo a algunas entidades con una alta concentración de la actividad económica como México, Veracruz, Puebla y Jalisco.

•••••

*Financiamiento por aportaciones a municipios de
Guerrero*

Las aportaciones correspondientes a municipios de Guerrero se establecen en la Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del estado. En ella se establece que los fondos a favor de los municipios son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ambos fondos normados según el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Y, un tercer fondo de aportación estatal indicado en el artículo 48 de la Ley número 427. Este último, quiero decir el Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura Social Municipal se conforma con el 30 por ciento del Fondo de Compensación y de la recaudación Estatal de las Cuotas a la Venta Final de Gasolinas y Diesel a que se refiere el artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Su distribución considera en un 70 % la proporción directa poblacional (α_i) de cada municipio y, en un 30 % sus ingreso propios ($y_{i,t}$) per cápita de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$FAEIM_{i,t} = 0,7C1_{i,t} + 0,3C2_{i,t}$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\alpha_i}{\sum_i^{81} \alpha_i} \qquad C2_{i,t} = \frac{\frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}{\sum_i^{81} \frac{y_{i,t}}{\alpha_i}}$$

Puede verse, que la fórmula aquí utilizada es semejante a la que se emplea en el Fondo de Infraestructura a Municipios (ver página 219), excepto que en la primera 30 % se distribuye con un criterio más equitativo atenuado por el cuadrado de la población.

Conclusiones

En general, como ya se habrá advertido, las entidades con menor nivel de riqueza y población son las menos favorecidas por el sistema federal. El criterio que prevalece en la mayoría de los fondos es un criterio directamente proporcional a la concentración de la riqueza, el ingreso o la población.

Por sus resultados demográficos, el modelo es exportador de mano de obra barata hacia algunas entidades, ciudades o el extranjero.

Así, los criterios de distribución federal y estatal no responden a principios que impulsen el crecimiento y desarrollo del país, por el contrario, se impulsa la desigualdad sin que ésta implique una mejor situación de la mayoría de las entidades y municipios. El diseño institucional concentra de forma desproporcionada los beneficios de la unión federal en solo algunas entidades y municipios.

Parte IV

Resultados e implicaciones teóricas y políticas

CAPÍTULO 4

Cómo ha funcionado la redistribución

Al comienzo del capítulo 3 señalé que la suma total de riqueza de lo que cada entidad obtiene actuando separadamente, es decir, en ausencia de una república federal es:

$$Y = \sum_{i=1}^n y_i$$

En dicha situación en que no hay un gobierno federal ni un diseño institucional que margine, se puede decir que cada entidad merece lo que obtiene sin ayuda de un modelo económico ni instituciones que le favorezcan. Por otra parte, uniéndose en una federación delegan sus políticas de escala, pero obtienen un nivel de riqueza total superior, W . El problema que surge, si por principio se busca un desarrollo integral y un disfrute de bienes públicos semejante en todo el territorio nacional, es cómo se debe de distribuir los beneficios de la cooperación federal.

Amén de muchas ocurrencias, el problema implica dos maneras de resolverlo: se puede redistribuir el total W o bien, redistribuir solo el incremento debido a la unión de los mercados, esto es, $W - Y$. Ahora bien, si nos propusiéramos distribuir a W o sólo el diferencial $W - Y$ ¿conforme a qué criterio o criterios tendríamos que hacerlo?. Sin duda alguna, cada individuo es capaz de concebir uno; sin embargo no consideraré cuáles pueden ser. Por otra parte, al menos es claro que ninguna entidad estaría dispuesta a recibir menos de lo que sin cooperación obtenía, es decir, la restricción $W_i \geq Y_i$ nos acota.

Así, si fuera posible separar las contribuciones, podría decirse que a cada entidad tendría que corresponderle su porción Y_i y una cierta porción del diferencial $W - Y$ que, bien podría distribuirse según la proporción Y_i que la i -ésima entidad guardara en Y o conforme a algún otro criterio que tuviera como propósito el cumplimiento de los principales objetivos de la nación, uno de ellos

triunfar en la competencia económica ahora con el exterior y convertirse en una potencia en la ciencia, la tecnología militar y no militar (también espacial), el deporte o la cultura, etc.

Si por otra parte, se asume que las economías antes de la unión federal eran desiguales y además como lo señalara Myrdal (1957) “normalmente el juego de las fuerzas de mercado tienden más bien a aumentar”, que a disminuir, “las desigualdades entre las regiones” y, que antes de la unión las industrias de algunas entidades ya contaban con primacía y fortaleza que, una vez que el resto de las entidades se deshacen de sus políticas de escala, simplemente dominan el nuevo mercado nacional o, mejor aún creada la federación se favorece en exceso el desarrollo de una minoría de entidades, entonces el problema de la distribución depende de la probabilidad en que se combinen los intereses particulares—suponiendo que se tiene claridad sobre ellos— de políticos y empresarios¹ de cada entidad en combinación con los propósitos de la república federal.

Así, la combinación de intereses y los resultados de la negociación pueden erigir instituciones que promuevan la permanencia de la desigualdad ($a = b$)², aumento de la desigualdad ($a < b$) o la disminución de ella ($a > b$ con la condición de que a conduzca a la convergencia).

$$F(Y_i) + a < F(Y_j) + b$$

$$F(Y_i) + a < F(Y_j) + b$$

$$F(Y_i) + a \leq F(Y_j) + b$$

Si anulamos los criterios triviales, como el hecho de que se distribuyan los recursos de forma estrictamente igual ($a = b$), o que a la economía de la izquierda se le traslade todo el recurso ($a + b$) o, viceversa a la economía de la derecha, entonces, nos quedan dos opciones extremas y dos intermedias: a) tomar para la distribución variables desiguales, empleadas de forma directamente proporcional, b) la mismas variables desiguales, empleadas de forma inversamente proporcional, c) variables desiguales per cápita, empleadas de forma directamente proporcional y d) variables desiguales per cápita, empleadas inversamente proporcional; con la condición de que se conozcan la causalidad y tendencia de dichas variables.

Creo que es evidente, que la primera opción acentuaría la desigualdad— como lo ha hecho en México— de forma acelerada; la segunda la disminuiría de forma acelerada y, de las dos restantes, una aumentaría la desigualdad de forma atenuada y, la última la disminuiría de forma atenuada. Las desviaciones estándar de las

¹Por supuesto, presionados por la organización de la masa, la competencia entre ellos e ideólogos

²a y b son las proporciones de recursos federales

dos primeras son mayores que de las segundas. Pero, lo que creo debería de ser un hecho, es que sólo se habla de la distribución del diferencial $W - Y$ y, además, en el terreno de las entidades y municipios, no el de los individuos³.

Aún más, conforme a la teoría de la demanda efectiva de Keynes (1936) y Kalecki (1971) es posible mostrar que la tasa de crecimiento del producto federal aumentaría más si se redistribuyera ingresos a quienes cuentan con una mayor propensión marginal a consumir que a ahorrar. Aunque su demostración puede realizarse analíticamente, en seguida— a falta de información de todas las entidades— procedo a realizarla de forma empírica e indirecta mediante la función de consumo de dos entidades ricas: el Distrito Federal y Nuevo León.

Con base a los datos descritos en los cuadros 4.1 y 4.2 que representan los ingresos y gastos de los hogares del Distrito Federal y Nuevo León, se estimó por mínimos cuadrados ordinarios sus correspondientes funciones consumo (1) y (2).

Cuadro 4.1: *INGRESO Y GASTO DE LOS HOGARES, DISTRITO FEDERAL 2004 (Miles de pesos de 2004)*

Decil	Ingresos	Gastos
I	2,145,767	2,865,890
II	3,232,448	3,846,384
III	4,132,559	4,595,158
IV	5,026,519	5,327,266
V	6,040,443	6,292,588
VI	7,313,324	7,040,300
VII	9,010,965	8,824,347
VIII	11,578,775	11,074,135
IX	16,434,687	14,724,954
X	44,047,678	35,217,140

FUENTE: Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del Distrito Federal (EIGH-DF) 2004.

$$C_{DF}(y) = 1,587,956 + 0,77y \quad (1)$$

$$C_{NL}(y) = 199,488 + 0,83y \quad (2)$$

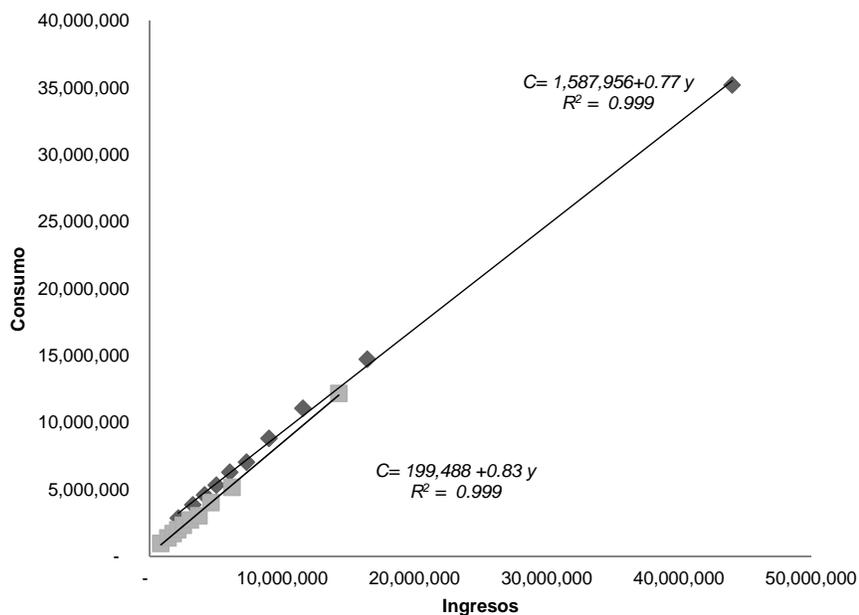
³Sobre criterios de distribución o retribución individuales y el papel del estado, puede consultarse a Sen (1976); Nozic (1974); Rawls (1971); Friedman y Friedman (1979); Bentham (1954); Mises (1932). Mi postura se acerca más a la de Smith (1776) en relación al papel del Estado, en el sentido de que éste debe asegurar obras y servicios públicos que, “aun siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos”, además de que los individuos deben contribuir para asegurarlos.

Cuadro 4.2: INGRESO Y GASTO DE LOS HOGARES, NUEVO LEÓN 2004 (Miles de pesos de 2004)

Decil	Ingresos	Gastos
I	818,678	978,260
II	1,346,662	1,378,908
III	1,740,818	1,716,424
IV	2,109,532	1,989,718
V	2,517,040	2,326,384
VI	3,048,569	2,731,826
VII	3,688,924	3,044,114
VIII	4,604,886	4,007,863
IX	6,200,803	5,164,331
X	14,279,966	12,164,459

FUENTE: Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH-NL) 2004. Nuevo León.

En términos de niveles, la función consumo del Distrito Federal es mayor, pero con menor propensión marginal a consumir ($Pmg = 0,77$); mientras que de Nuevo León, menor nivel, pero con mayor propensión marginal a consumir ($Pmg = 0,83$).

Figura 4.1: GRÁFICO DE DISPERSIÓN: DISTRITO FEDERAL Y NUEVO LEON, 2004

FUENTE: Elaboración propia.

Si hacemos abstracción de la inversión privada, exportaciones e importaciones

locales y extranjeras, se sabe que $Y = C + I$. Ahora, supongamos que I_i es la inversión pública por conceptos de transferencias (participaciones, aportaciones e inversiones en infraestructura ejecutadas por la federación: red ferroviaria, autopistas, sistema de metro, etc.) que cada entidad recibe. Entonces

$$\begin{aligned} y_{DF} &= 1,587,956 + 0,77y + I_{DF} \\ y_{NL} &= 199,488 + 0,83y + I_{NL} \end{aligned}$$

Despejando a y y comparándolos se tiene:

$$\frac{199,488 + I_{NL}}{1 - 0,83} < \frac{1,587,956 + I_{DF}}{1 - 0,77} \quad (3)$$

Puede verse que el tamaño del multiplicador (α_i) del Distrito Federal es $\alpha_{DF} = \frac{1}{1-0,77} \approx 4,3$, menor al multiplicador de Nuevo León $\alpha_{NL} = \frac{1}{1-0,83} \approx 6$. El actual modelo federal transfiere mayores recursos al Distrito Federal que a Nuevo León, esto es:

$$I_{NL} < I_{DF}$$

Para efectos de ejemplo, en 2010 el distrito federal recibió por concepto de participaciones federales el monto de $I_{DF} = 52,601,000$ miles de pesos y, Nuevo León $I_{NL} = 20,399,000$ miles de pesos. Si sustituimos en (3) los valores de I_{DF} y I_{NL} , el valor del producto de cada uno de ellos sería:

$$\begin{aligned} y_{DF} &= 235,604,156 \\ y_{NL} &= 121,167,576 \end{aligned}$$

En cuyo caso, el Producto Interno Bruto Nacional sería la suma de $y_{DF} + y_{NL} = 356,771,732$. ¿Cuál sería el producto nacional si el sistema federal redistribuyera a los que cuentan con menor nivel del producto, población, ingresos, mayor propensión marginal a consumir y más necesidades de infraestructura?. Es decir, considerando la mismas variables desiguales, empleadas de forma inversamente proporcional:

$$I_{NL} > I_{DF}$$

Simplemente cambiando los valores, para Nuevo León $I_{NL} = 52,601,000$ y Distrito Federal $I_{DF} = 20,399,000$.

$$\frac{199,488 + I_{NL}}{1 - 0,83} \begin{matrix} \leq \\ > \end{matrix} \frac{1,587,956 + I_{DF}}{1 - 0,77}$$

El valor del producto de cada uno sería:

$$y_{DF} = 95,595,460$$

$$y_{NL} = 310,591,105$$

Ahora, puede verse que el Producto Interno Bruto Nacional es 13.9% mayor $y_{DF} + y_{NL} = 406,186,565$ y, la razón de ello se encuentra en que el tamaño de la propensión marginal a consumir de Nuevo León es mayor, o dicho de otro modo, el tamaño del multiplicador es mayor. Es cierto, el Producto Interno Bruto del Distrito Federal disminuye, pero eso sólo se explica porque consideramos las mismas variables desiguales de forma inversa y, omitimos la inversión privada, las exportaciones e importaciones locales y extranjeras. Además ya he señalado en otra parte, que es importante fijar las participaciones y aportaciones recibidas en cierto año y, en seguida, para el diferencial $W - Y$ considerar variables desiguales per cápita en forma inversa que tengan como resultado redistribuir ingresos con una menor desviación estándar. El resultado sería que la tasa de crecimiento de las entidades o municipios con menor nivel de producto, población, ingreso y más pobres, comenzarían a crecer a tasas más altas y, sus economías tenderían a converger.

En términos del federalismo, la reforma de 2007 hizo lo correcto cuando fijó las participaciones o en algunos casos las aportaciones correspondientes al año 2007; sin embargo, su error fue seguir considerando para la redistribución del excedente variables en exceso desiguales, empleadas de forma directamente proporcional o atenuadas ligeramente por tasas de crecimiento.

De ser correcta, la extensión espacial que he hecho del razonamiento de Keynes (1936) y Kalecki (1971) y, con una adecuada reforma fiscal progresiva⁴, el problema de los extremos en la desigualdad se resolverían. La implicación directa de este resultado para mi trabajo es: dada una desigualdad; el reparto del diferencial debe estructurarse de forma que los ingresos por participaciones y aportaciones sean, cuando menos marginalmente, mayores para las economías pobres y con menor nivel de riqueza, ingresos y población. Sin embargo, parafraseando a Keynes (1936)

⁴Asimismo, no basta una reforma fiscal progresiva si la redistribución espacial entre entidades o municipios fuera regresiva o peor aún, una reforma fiscal regresiva con redistribución regresiva. La combinación aceptable sería una reforma regresiva con redistribución progresiva y, la ideal, reforma fiscal progresiva con redistribución progresiva.

“debemos recordar que el vino se puede caer entre la copa y la boca”; porque si bien puede esperarse que, mayores participaciones y aportaciones a las entidades y municipios con menor nivel de riqueza fueran invertidas en obras y servicios públicos, es decir, en anular los rezagos históricos; esto no ocurrirá si los recursos adicionales se dirigen a aumentar la burocracia o aumentar en exceso los sueldos de la actual (la contratación de servidores públicos o el aumento en exceso de sus sueldos bien puede costearse con los ingresos propios de entidades y municipios). Por tanto, es necesario reformar la Ley de Coordinación Fiscal y Ley Número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero.

§ 4.1

¿Qué reformar?

Los resultados y observaciones precedentes conducen naturalmente a preguntarse qué cambios en concreto deben ser realizados a la Ley de Coordinación Fiscal y Ley 427 del estado de Guerrero. En específico, qué fondos deben reformarse, qué criterios deben ser considerados, qué peso debe otorgarse a cada criterio. Eso sí, la única restricción que debe tenerse presente es: a) en el margen las desigualdades de entidades y municipios se reduzcan y; una segunda, la relacionada con el peso otorgado a cada criterio y que ahora introduzco: b) la velocidad de reducción de las desigualdades sea razonable.

Cierto es que la primera de estas dos restricciones es fácil de resolver (basta con asignar marginalmente mayores recursos a las economías menos desarrolladas), pero la segunda no lo es tanto, la palabra “razonable” es ambigua e implica dos formas de solucionarlo: 1) asignar por prueba y error el peso específico al criterio y esperar a ver en qué tiempo convergen los niveles de vida o, 2) por un modelo que considere los extremos y, en seguida al asignar el tiempo de convergencia deseado, nos arroje el peso correspondiente a cada criterio.

Dentro de los límites de este trabajo, la segunda solución es imposible.

Ahora bien, implícitamente he indicado qué fondos serían los candidatos y podríamos usar aquí infinidad de criterios en su modificación. Incluso, se puede argumentar por la creación de fondos regionales⁵ como lo hace Esquivel (2012) o ampliar el concepto de Recaudación Federal Participable Neta y aumentar el porcentaje de los fondos como lo hace Tello en *Hacia un nuevo curso de desarrollo*. Y no estoy diciendo que éstas sugerencias carezcan de validez, pero me extendería mucho y el tiempo apremia. Aunque, en realidad me parece más sensato ampliar el concepto de Recaudación Federal Participable y/o incrementar el porcentaje,

⁵Quien sepa de sus intereses, la creación de fondos regionales implica el justo reclamo de cualquiera.

por ejemplo, del Fondo General, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Compensación, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Todo eso basta, creo yo, con indicarlo y es lo que voy a sostener.

Con el objeto de evitar muchas explicaciones y en aras de la sencillez me parece aconsejable que haciendo uso de las mismas variables, presentar la antítesis directa de cada uno de los fondos que creo deben ser reformados y realizar un comparativo retrospectivo de mi propuesta y la reforma de 2007.

Los fondos que sugiero deben ser reformados en la ley federal son: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, participaciones por IEPS, Fondo de Compensación, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Y, en la legislación local, los siguientes: El Fondo Común, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Infraestructura a Municipios, Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

§ 4.2

Cambio institucional

Por ser un enfoque que reconoce la importancia de las instituciones⁶ y el cambio institucional, en el sentido de North (1990), normas institucionales diferentes producen resultados diferentes. En este sentido, “las instituciones serían la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa relación para el crecimiento económico”.

Por otra parte, el cambio propuesto del “marco institucional” consiste en un “ajuste marginal” al conjunto de reglas e implica “limitaciones informales” y “costos de negociación política” de un aparente equilibrio definido por North (1990) como:

el equilibrio institucional sería una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los

⁶También Marx (1980) y Veblen (1899) hicieron valiosas contribuciones a la comprensión de las instituciones y el cambio institucional.

jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos. Obsérvese que una situación así no significa que todo el mundo esté satisfecho con las normas y contratos existentes, sino solamente que los costos y beneficios relativos de alterar el juego entre las partes contratantes indican que no es aconsejable hacerlo. Las limitaciones institucionales existentes definieron y crearon el equilibrio.

En nuestro caso, los agentes del cambio se encuentran incorporados en las instituciones educativas, entidades, municipios, la cámara de diputados, cámara de senadores y el ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que actuarían sobre las instituciones establecidas para efectuar el cambio del marco institucional, esto es en la Conferencia Nacional de Gobernadores y los Organismos en Materia de Coordinación. ¿Considerarán ventajoso dedicar recursos a reestructurar la actual Ley de Coordinación Fiscal y Ley 427? ¿Es aconsejable hacerlo? Sé que es aconsejable y los beneficios relativos altos, pero desconozco si alguno esté dispuesto a dedicar recursos, aunque en teoría deberían de estarlo todos. En seguida paso a las propuestas.

4.2.1. Ley de Coordinación Fiscal

•••••

Fondo General de Participaciones

En la distribución federación-entidades se propone que el fondo se constituya por el 25 % de la Recaudación Federal Participable Ampliada en el sentido de Tello; es decir, integrada por la totalidad de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales. Y, a nivel de las entidades federativas se fije el año 2012 (aunque se recomienda el año en que se efectúe lo que estoy proponiendo) y el excedente se distribuya conforme a lo siguiente:

1. 95% de acuerdo a la inversa per cápita del Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero de las entidades.
2. 5% de acuerdo a proporción directa per cápita del Producto Interno Bruto Estatal.

En términos simbólicos:

$$P_{i,t} = P_{i,12} + \Delta FGP_{12,t}(0,95C1_{i,t} + 0,05C2_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}; \quad C2_{i,t} = \frac{\frac{PIBE_{i,t-1}}{n_i}}{\sum_i^{32} \frac{PIBE_{i,t-1}}{n_i}}$$

•••••

Fondo de Fomento Municipal

Para aumentar sustancialmente los ingresos de los municipios se sugiere integrarlo por el 5% de la Recaudación Federal Participable. La distribución a las entidades se fije lo recibido en 2012 y el excedente del fondo se distribuya de acuerdo a lo siguiente:

1. 100% de acuerdo a la inversa per cápita del Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero de las entidades.

La fórmula sería:

$$F_{i,t} = F_{i,12} + \Delta FFM_{12,t} C_{i,t}$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}$$

•••••

Fondo de Fiscalización

Aquí solo se propone modificar el criterio de distribución entre entidades federativas. Así, se fijen las participaciones por el Fondo de Fiscalización recibidas en 2012 y el excedente se distribuya de acuerdo a:

1. 90% de acuerdo a la inversa per cápita del Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero de las entidades ($PIBpc_{i,t-1}$).
2. 10% de acuerdo a proporción directa per cápita por concepto de la recaudación del régimen de pequeños ($RR_{i,t-1}$) e intermedios contribuyentes ($RI_{i,t-1}$).

$$T_{i,t} = T_{i,12} + \Delta FOFIE_{12,t}(0,9C1_{i,t} + 0,1C2_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}; \quad C2_{i,t} = \frac{\frac{RR_{i,t-1} + RI_{i,t-1}}{n_i}}{\sum_i^{32} \frac{RR_{i,t-1} + RI_{i,t-1}}{n_i}}$$

La recaudación del régimen de contribuyentes pequeños e intermedios son las que de a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

•••••

Participaciones por IEPS

Se plantea que continúe integrándose por el el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y; 8% por tabacos labrados. Sin embargo, se distribuya en dos partes: 1) las participaciones recibidas hasta antes de la reforma aquí planteada ($IEPS_{i,2012}$) y, 2) el excedente, distribuirlo de forma inversamente proporcional al Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero per cápita de las entidades.

$$IEPS_{i,t} = IEPS_{i,2012} + \Delta IEPS_{2012,t} \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} \right)$$

•••••

Fondo de Compensación

El Fondo de compensación (art. 4o-A de la LCF) y que se integra con 2/11 de la recaudación de la cuota a gasolina y diesel previstas en el art. 2o-A, frac. II de la Ley del IEPS, se propone integrarlo con el cien por ciento de la recaudación de las cuotas de gasolina y diesel y en su distribución jueguen todas las entidades federativas y se considere la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = T_{i,2012} + \Delta FC_{2012,t} \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} \right)$$

Se fije el monto correspondiente de la recaudación por los 9/11 que la entidad haya obtenido por cuotas de gasolina y diesel del año anterior en que se ejecute la reforma (en este ejemplo de fórmula consideré el 2012) y el excedente ($\Delta FC_{2012,t}$) distribuirlo según la inversa per cápita del Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero de las entidades.

• • • • •

*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Estatad y Municipal*

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que actualmente se determina, sólo para efectos de referencia como el 2.5 % de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Y del total de la recaudación federal participable el 0.303 % corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197 % al Fondo para Infraestructura Social Municipal. Se propone que se integre para efectos de referencia con el 5 % de la Recaudación Federal Participable y, 2.5 % sea para Fondo para la Infraestructura Social Estatal y, el restante 2.5 % se integre el Fondo para Infraestructura Social Municipal.

También se recomienda para el caso de entidades continuar empleando la fórmula principal que se basa en el concepto de Masa Carenad. Y para la distribución a municipios, a falta de información para emplear la fórmula principal, se fije la aportación recibida por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del año anterior a la reforma (tomé de ejemplo el 2012, $FAISM_{i,2012}$) y, para distribuir el excedente $\Delta FAISM_{2012,t}$ se emplee la inversa proporcional de la suma de la población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos (R_{i1}), población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir (R_{i2}), población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle (R_{i3}), población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad (R_{i4}). La fórmula es la siguiente:

$$FAISM_{i,t} = FAISM_{i,2012} + \Delta FAISM_{2012,t} \left(\frac{1}{\sum_i^{32} \frac{1}{R_{i1} + R_{i2} + R_{i3} + R_{i4}}} \right)$$

• • • • •

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los
Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del
Distrito Federal*

Aquí se plantea fijar las aportaciones que por este concepto se hayan realizado a las entidades hasta el año anterior a la reforma y el excedente se distribuya de acuerdo a la inversa per cápita del Producto Interno Bruto no Minero y no Petrolero de las entidades, esto es:

$$FORTAMUN_{i,t} = FORTAMUN_{i,2012} + \Delta FORTAMUN_{2012,t} \left(\frac{1}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} \right)$$

En este sentido, el artículo a reformar es el 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

• • • • •

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las
Entidades Federativas*

Actualmente el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integra con recursos por el 1.40 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución entre entidades federativas contempla el monto que les fue entregado en 2007 ($T_{i,07}$), más el incremento respecto a ese año según el inverso del Producto Interno Bruto Estatal per cápita ($PIBpc_{i,t-1}$) atenuado por la población (n_i).

Se plantea que se integre con el 2% de la recaudación federal participable y, en cuanto a la distribución entre entidades deje de atenuarse por la población para quedar como sigue:

$$T_{i,t} = T_{i,12} + \Delta FAFEF_{12,t} \times C_{i,t}$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{1}{\sum_i^{32} \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}$$

4.2.2. Ley 427

• • • • •

Fondo Común

Actualmente, el Fondo Común (Art. 27, 28 y 29 de la Ley 427) se integra con el 20% de las siguientes participaciones recibidas por el Estado de Guerrero: Fondo General de Participaciones, Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios en los términos del artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Fiscalización, Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

En la reforma aquí planteada de la Ley 427, se sugiere que el mínimo distribuido a los municipios por los anteriores fondos se incremente en 5% más para quedar en 25% y, se fijen las participaciones recibidas por ese fondo al año 2012 ($P_{i,12}$) y el excedente ($\Delta FC_{12,t}$) se distribuya: 95% según la inversa percapita del Valor Agregado Censal Bruto ($VACBpc_{i,t-1}$) de los municipios y el 5% según la proporción directa que guarden los ingresos propios ($Y_{i,t-1}$) per cápita (n_i) de los municipios.

$$P_{i,t} = P_{i,12} + \Delta FC_{12,t}(0,95C1_{i,t} + 0,05C2_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{1}{VACBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{81} \frac{1}{VACBpc_{i,t-1}}}; \quad C2_{i,t} = \frac{\frac{Y_{i,t-1}}{n_i}}{\sum_i^{81} \frac{Y_{i,t-1}}{n_i}}$$

La recaudación de ingresos propios de los municipios deben ser las publicadas por la Auditoría General del Estado de Guerrero.

•••••

Fondo de Fomento Municipal

Actualmente, el Fondo de Fomento Municipal se distribuye conforme a los siguientes porcentajes: a) 40% en proporción directa a la captación de ingresos propios de cada municipio y, b) 60% en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio.

Los cambios propuestos al artículo 31 de la Ley 427 son los siguiente: 1) se fije al año 2012 las participaciones que por este fondo haya recibido cada municipio y, 2) el excedente se distribuya según la inversa percapita del Valor Agregado Censal Bruto ($VACBpc_{i,t-1}$) de los municipios.

$$F_{i,t} = F_{i,12} + \Delta FFM_{12,t}C_{i,t}$$

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{1}{VACBpc_{i,t-1}}}{\sum_i^{81} \frac{1}{VACBpc_{i,t-1}}}$$

•••••

Fondo de Infraestructura a Municipios

La actual Ley de Coordinación Fiscal establece que este fondo se integre como mínimo con el 20% del Fondo de Compensación y la recaudación de las cuotas

de gasolina y diesel correspondiente a cada entidad. Asimismo, señala que la distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70 % atendiendo a los niveles de población. A este respecto (“70 % atendiendo a los niveles de población”), se plantea reformar el Artículo 4o-A a fin de que las entidades sean quienes lo determinen.

Hecha esta observación, en los términos de la legislación local se proponen los siguientes cambios para el Fondo de Infraestructura a Municipios del estado de Guerrero: 1) Se fijen las participaciones por el fondo al año 2012 y, 2) el excedente se distribuya según la inversa per cápita del Valor Agregado Censal Bruto ($VACBpc_{i,t-1}$) de los municipios. El artículo a reformar es el 30 de la Ley 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero.

• • • • •

*Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura
Social Municipal*

Como hice notar en la página 227 este fondo se integra con el 30 por ciento del Fondo de Compensación y de la recaudación Estatal de las Cuotas a la Venta Final de Gasolinas y Diesel a que se refiere el artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal y su distribución a municipios considera en un 70 % la proporción directa poblacional y, en un 30 % sus ingreso propios.

La propuesta es igual a la hecha para el caso del Fondo de Infraestructura a Municipios y, para el caso, es necesario reformar el artículo 48 de la Ley Número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero.

• • • • •

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los
Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del
Distrito Federal*

Los recursos del FORTAMUN-DF a municipios se distribuyen en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de ellos.

Conforme a la propuesta hecha respecto a este fondo en la página 243, se propone que la distribución a los municipios de Guerrero se fijen las aportaciones recibidas por este fondo hasta 2012 y el excedente se considere la inversa per cápita del Valor Agregado Censal Bruto.

Las variables de población, producto interno bruto estatal o producto interno bruto estatal no minero o no petrolero y valor agregado censal bruto a las que he hecho referencia deben ser las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

§ 4.3

Análisis retrospectivo

Al aplicar los cambios aquí sugeridos a la estructura básica de nuestro acuerdo federal, se redistribuirán en el margen mayores recursos a entidades y municipios con menor nivel de desarrollo económico y se estará más cerca de erradicar las desigualdades tan extremas que existen entre ellos. La idea intuitiva es que el actual modelo establece y asegura la posición histórica de solo algunas entidades y municipios en perjuicio de la mayoría, y esto en lugar de traernos prosperidad nos trae bajo crecimiento y mayor número de pobres.

Me gustaría concluir esta parte con la exposición empírica de la filosofía general de los cambios propuestos y me limitaré solamente a uno de ellos, con la advertencia de que pueden hacerse cálculos similares para el resto de los fondos. Tomaré de ejemplo el Fondo General de Participaciones. Compararé los resultados que se han obtenido con la reforma de 2007 y mi propuesta como si ésta se hubiera aprobado en 2007. Es decir, se trata de evaluar los resultados para el periodo 2008-2012 de dos fórmulas (ver páginas 211 y 240):

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0,6C1_{i,t} + 0,3C2_{i,t} + 0,1C3_{i,t}) \quad (1)$$

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0,95C1_{i,t} + 0,05C2_{i,t}) \quad (2)$$

Según sea el caso, para el cálculo del coeficiente que aplica al excedente de 1 y 2 se consideraron las cifras del Producto Interno Bruto Estatal, Producto Interno Bruto Estatal no Minero y no Petrolero, la población publicada por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del III trimestre de 2007, publicado en www.inegi.gob.mx, el 15 de noviembre de 2007 por el INEGI y para los siguientes años se toma la población del IV trimestre del año anterior para el que se efectúa el cálculo. Por otra parte, debido a que el PIB de entidades es publicado con dos años de rezago, el cálculo del coeficiente actual que implique el uso del PIB, será el PIB de hace dos años, excepto para enero de 2008, pues en aquel momento las cifras del PIB estatal solo llegaban hasta 2004. Las cifras por recaudación de impuestos y derechos locales (IE) de 2005 y 2006 son las publicadas en las Cuentas Públicas de las Entidades.

En el cuadro 4.4 se muestran los resultados de los coeficiente para 2008 según la fórmula actual y, la fórmula propuesta. Primeramente podemos observar que la actual fórmula promueve la excesiva concentración espacial del ingreso, principalmente en las siguientes entidades: México (14.6%), Distrito Federal (10.9%), Jalisco (6.5%), Veracruz (6.6%), Nuevo León (4.1%), Guanajuato (4.7%) y Puebla (4.9%). Mientras que la fórmula propuesta favorece a su

desconcentración, lo corrobora una menor desviación estándar.

Cuadro 4.3: COMPARATIVO DEL COEFICIENTE APLICABLE AL EXCEDENTE FÓRMULA ACTUAL-VS- FÓRMULA PROPUESTA (% porcentaje)

<i>Entidad</i>	<i>Coficiente 2008</i>		<i>Diferencia puntos porcentuales</i>
	<i>Fórmula Actual</i>	<i>Fórmula Propuesta</i>	
México	14.6	3.7	(10.8)
Distrito Federal	10.9	1.4	(9.4)
Jalisco	6.5	2.5	(4.0)
Veracruz	6.6	3.8	(2.8)
Nuevo León	4.1	1.6	(2.4)
Guanajuato	4.7	3.0	(1.8)
Puebla	4.9	3.9	(1.0)
Chihuahua	3.1	2.4	(0.7)
Tamaulipas	2.9	2.3	(0.6)
Baja California	2.8	2.4	(0.5)
Coahuila	2.3	2.0	(0.3)
Michoacán	3.6	3.7	0.1
Sonora	2.2	2.5	0.3
Sinaloa	2.4	2.9	0.5
Querétaro	1.5	2.4	0.9
San Luis Potosí	2.2	3.2	0.9
Quintana Roo	1.1	2.2	1.1
Durango	1.4	2.8	1.5
Campeche	0.7	2.2	1.5
Aguascalientes	1.0	2.5	1.6
Hidalgo	2.1	3.7	1.6
Yucatán	1.6	3.2	1.6
Guerrero	2.7	4.5	1.8
Morelos	1.4	3.2	1.8
Tabasco	1.7	3.6	1.8
Baja California Sur	0.5	2.4	1.9
Chiapas	3.8	5.9	2.0
Oaxaca	3.0	5.0	2.0
Colima	0.5	2.6	2.1
Nayarit	0.8	3.7	2.9
Zacatecas	1.2	4.4	3.2
Tlaxacala	1.0	4.3	3.3
<i>Desviación estándar</i>	3.0	1.0	(2.0)

Fuente: Elaboración con datos de INEGI y Cuentas Públicas de las entidades.

A continuación, presento en cifras las dos formas de distribuir participaciones. Es esencial tener presente que las participaciones de 2007 se fijan y sólo se distribuye el excedente. Así, para el periodo 2008-2012, los resultados de distribuir de acuerdo a la fórmula vigente (1) se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.4: *DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES CONFORME A FÓRMULA ACTUAL (Millones de pesos corrientes)*

Entidad	Años					
	2007	2008	2009 ^a	2010	2011	2012 ^b
México	34,601	43,375	41,763	43,617	48,990	54,375
Distrito Federal	33,538	39,761	38,642	39,459	42,695	46,027
Jalisco	17,906	21,519	20,828	21,530	23,876	26,091
Veracruz	16,810	20,531	19,823	20,682	22,995	25,227
Nuevo León	12,908	15,469	14,978	15,515	16,892	18,458
Chiapas	12,349	14,633	14,215	14,825	16,214	17,668
Puebla	10,908	13,973	13,428	13,899	15,381	17,282
Guanajuato	10,596	13,362	12,866	13,242	15,176	16,717
Tabasco	12,049	12,319	12,039	12,378	12,763	13,801
Michoacán	7,787	9,903	9,537	9,838	11,168	12,269
Chihuahua	7,806	9,707	9,361	9,618	10,428	11,479
Baja California	7,871	9,509	9,198	9,500	10,273	11,261
Tamaulipas	7,878	9,314	9,002	9,366	9,901	11,138
Oaxaca	6,641	8,447	8,132	8,440	9,572	10,546
Sonora	8,927	8,471	7,977	8,168	9,078	9,774
Coahuila	6,623	7,986	7,732	8,000	8,629	9,722
Guerrero	6,074	7,698	7,416	7,635	8,930	9,702
Sinaloa	6,843	8,113	7,766	8,064	8,889	9,640
San Luis Potosí	5,177	6,392	6,165	6,404	7,186	8,117
Hidalgo	4,884	6,125	5,896	6,127	6,890	7,722
Querétaro	4,719	5,574	5,397	5,544	6,088	6,657
Yucatán	4,328	5,272	5,096	5,272	5,869	6,374
Morelos	3,976	4,813	4,660	4,818	5,476	5,839
Durango	3,581	4,369	4,229	4,385	4,869	5,254
Zacatecas	3,292	4,006	3,879	4,000	4,559	4,868
Quintana Roo	3,299	3,937	3,798	3,952	4,261	4,692
Aguascalientes	3,150	3,717	3,603	3,693	4,084	4,399
Tlaxcala	2,822	3,363	3,258	3,364	3,687	4,017
Nayarit	2,676	3,177	3,085	3,182	3,588	3,835
Campeche	2,778	3,174	3,097	3,216	3,198	3,665
Colima	2,033	2,325	2,264	2,312	2,531	2,734
Baja California Sur	1,986	2,265	2,205	2,263	2,527	2,610
Suma	276,816	332,598	321,337	332,308	366,666	401,959

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Coordinación de Entidades Federativas.

^a Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general de participaciones y del fondo de fomento municipal, por el ejercicio fiscal de 2009^b Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2012, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Y ahora en el cuadro 4.5, los mismos recursos pero con los principios propuestos en la fórmula (2).

Cuadro 4.5: *DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES CONFORME A FÓRMULA PROPUESTA (Millones de pesos corrientes)*

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	34,601	36,677	36,218	36,638	37,898	38,838
Distrito Federal	33,538	34,341	34,147	34,298	34,779	35,214
Veracruz	16,810	18,957	18,486	18,929	20,101	21,414
Jalisco	17,906	19,308	19,016	19,310	20,226	21,069
Chiapas	12,349	15,622	14,981	15,578	17,558	19,560
Tabasco	12,049	14,031	13,649	14,026	15,226	16,660
Puebla	10,908	13,065	12,558	12,965	14,350	15,401
Nuevo León	12,908	13,810	13,573	13,740	14,306	14,810
Guanajuato	10,596	12,244	11,929	12,249	13,251	14,309
Oaxaca	6,641	9,451	8,847	9,320	10,938	12,803
Michoacán	7,787	9,850	9,416	9,739	10,984	12,488
Guerrero	6,074	8,575	8,076	8,714	10,278	12,037
Sonora	8,927	10,329	9,985	10,275	11,105	12,008
Baja California	7,871	9,194	8,949	9,279	10,243	11,046
Tamaulipas	7,878	9,167	8,925	9,164	10,102	10,962
Chihuahua	7,806	9,157	8,872	9,156	10,100	10,929
Sinaloa	6,843	8,480	8,144	8,431	9,392	10,324
Hidalgo	4,884	6,964	6,425	6,700	7,920	9,408
Coahuila	6,623	7,739	7,522	7,734	8,599	9,198
San Luis Potosí	5,177	6,937	6,543	6,843	7,941	8,920
Zacatecas	3,292	5,769	5,295	5,686	6,909	8,640
Tlaxcala	2,822	5,217	4,887	5,414	7,026	8,487
Morelos	3,976	5,747	5,461	5,949	7,031	8,192
Yucatán	4,328	6,128	5,708	6,075	7,100	8,029
Querétaro	4,719	6,062	5,701	5,934	6,752	7,523
Nayarit	2,676	4,746	4,300	4,638	5,823	7,378
Durango	3,581	5,147	4,919	5,214	6,208	7,312
Campeche	2,778	4,002	4,176	4,543	5,455	6,589
Aguascalientes	3,150	4,555	4,217	4,528	5,360	6,190
Quintana Roo	3,299	4,515	4,214	4,478	5,303	5,974
Colima	2,033	3,489	3,192	3,499	4,438	5,192
Baja California Sur	1,986	3,323	3,004	3,263	3,964	5,057
Suma	276,816	332,598	321,337	332,308	366,666	401,959

Más recientemente, el día 17 de enero de 2013 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo saber en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2013, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas

y Municipios. En dicho acuerdo, se encuentran las cifras del Fondo General de Participaciones a entidades y que registro en el cuadro 4.6 para efectos de comparación con la fórmula propuesta.

Cuadro 4.6: FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES SEGÚN FÓRMULA ACTUAL-VS-FÓRMULA PROPUESTA CONSIDERANDO COMO FIJAS LAS PARTICIPACIONES DE 2007, 2013 (Millones de pesos corrientes)

<i>Entidad</i>	<i>Comparación</i>	
	<i>Fórmula Actual^a</i>	<i>Fórmula Propuesta</i>
México	57,433	39,658
Distrito Federal	48,348	35,540
Veracruz	26,664	22,366
Jalisco	27,612	21,682
Chiapas	18,734	21,023
Tabasco	14,696	17,426
Puebla	18,694	16,238
Nuevo León	19,820	15,172
Guanajuato	17,784	15,020
Oaxaca	11,415	13,953
Guerrero	10,245	13,399
Michoacán	13,334	13,270
Sonora	10,559	12,521
Tamaulipas	11,778	11,697
Baja California	12,040	11,684
Chihuahua	12,211	11,616
Sinaloa	10,068	11,150
Hidalgo	8,374	10,156
Zacatecas	5,222	9,852
Tlaxcala	4,245	9,721
Coahuila	10,179	9,662
San Luis Potosí	8,642	9,573
Morelos	6,130	9,066
Yucatán	6,821	8,853
Nayarit	3,992	8,358
Durango	5,704	8,060
Querétaro	7,103	8,022
Campeche	3,975	7,584
Aguascalientes	4,660	6,815
Quintana Roo	5,021	6,550
Baja California Sur	2,775	5,763
Colima	2,878	5,705
<i>Suma</i>	427,171	427,171

^a Cifras del Fondo General de Participaciones dadas a publicadas en el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2013, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Ahora imaginemos que los cambios institucionales que he delineado tuvieran lugar en 2013 y entraran en vigor en enero de 2014, entonces, se tendrían que fijar

las participaciones del fondo recibidas en 2013 y el excedente distribuirlo según la fórmula 2. También, supóngase que el crecimiento nominal del fondo fuera de 10 puntos porcentuales. Los resultados serían los siguientes.

Cuadro 4.7: FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES FIJANDO LAS PARTICIPACIONES 2013 Y DISTRIBUYENDO EL EXCEDENTE SEGÚN LA FÓRMULA ACTUAL-VS-FÓRMULA PROPUESTA, 2014.

<i>Entidad</i>	2013 ^a	Año 2014	
		<i>Fórmula actual</i>	<i>Fórmula propuesta</i>
México	57,433	62,838	58,785
Distrito Federal	48,348	52,898	48,883
Jalisco	27,612	30,211	28,622
Veracruz	26,664	29,173	28,150
Chiapas	18,735	20,498	21,054
Nuevo León	19,821	21,686	20,426
Puebla	18,695	20,454	20,120
Guanaajuato	17,785	19,458	18,968
Tabasco	14,697	16,080	16,134
Michoacán	13,335	14,590	14,801
Oaxaca	11,416	12,490	13,371
Chihuahua	12,211	13,360	13,230
Baja California	12,041	13,174	13,060
Tamaulipas	11,779	12,887	12,800
Guerrero	10,246	11,210	12,204
Sonora	10,559	11,553	11,520
Sinaloa	10,068	11,015	11,220
Coahuila	10,179	11,137	10,992
San Luis Potosí	8,643	9,456	9,818
Hidalgo	8,374	9,162	9,784
Yucatán	6,822	7,464	8,032
Querétaro	7,103	7,772	7,986
Morelos	6,130	6,707	7,491
Zacatecas	5,223	5,714	6,977
Durango	5,704	6,241	6,902
Tlaxcala	4,246	4,645	6,091
Quintana Roo	5,021	5,494	5,890
Aguascalientes	4,661	5,099	5,641
Nayarit	3,992	4,368	5,512
Campeche	3,975	4,349	5,260
Colima	2,878	3,149	3,860
Baja California Sur	2,775	3,036	3,785
Suma	427,171	467,367	467,367

^a Cifras del Fondo General de Participaciones dadas a publicadas en el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2013, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

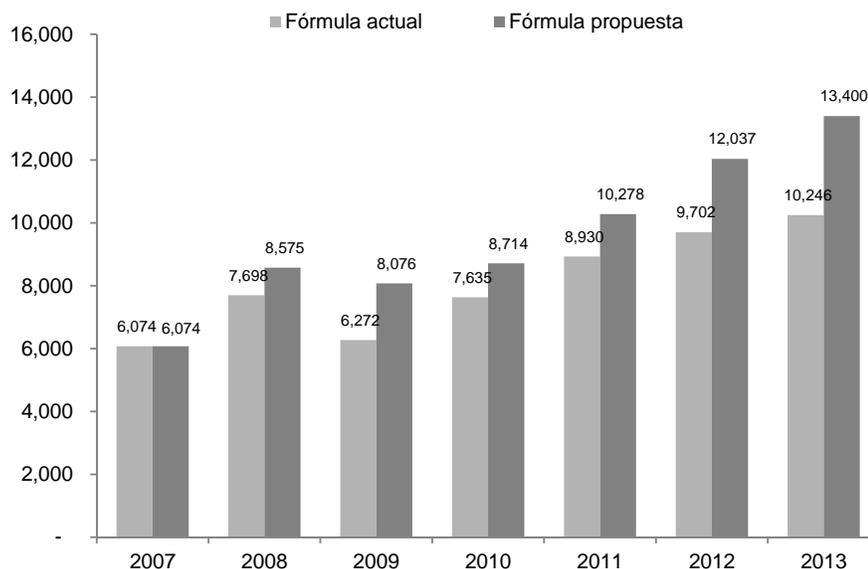
Puede verse que de haberse aprobado en 2007 lo delineado aquí, los resultados

hubiesen sido distintos, se mejora la situación de todos: a tasas aceleradas las finanzas de las economías de menor desarrollo (21 entidades) y a tasas menores las finanzas de quienes concentran la riqueza (11 economías, pero 7 más que el resto), reduciéndose de esa forma la desigualdad extrema en la redistribución. ¿Hay perdedores? eso solo es aparente, pues como lo señalara de forma insistente el Mtro. Tello, el acero, cemento, plásticos, pantalones, galletas, etc, se importarían de quienes concentran la producción. Por tanto, la idea es redistribuir de forma simultanea y progresiva el ingreso en dirección a la igualdad de oportunidades y lo mismo debe hacerse para los municipios. En todo caso, los *perdedores* serían la minoría y no la mayoría como siempre lo ha sido.

En resumen, la filosofía de distribución actual genera una brecha en los ingresos entre la entidad que más obtiene (Estado de México) y la que menos recibe (Baja California Sur) de 20 veces, mientras que la propuesta aquí defendida la reduce al doble en sólo siete años.

Particularmente, los ingresos de Guerrero aumentarían significativamente, reduciéndose las brechas de capacidad de financiamiento de obras de infraestructura y bienes públicos. Con la distribución actual, la capacidad de financiamiento de Guerrero por el Fondo General de Participaciones es de 6 veces menos que la del Estado de México; con la propuesta la brecha se reduciría a 3.

Figura 4.2: FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE GUERRERO, CON FÓRMULA ACTUAL-VS- FÓRMULA PROPUESTA, (Millones de pesos corrientes)

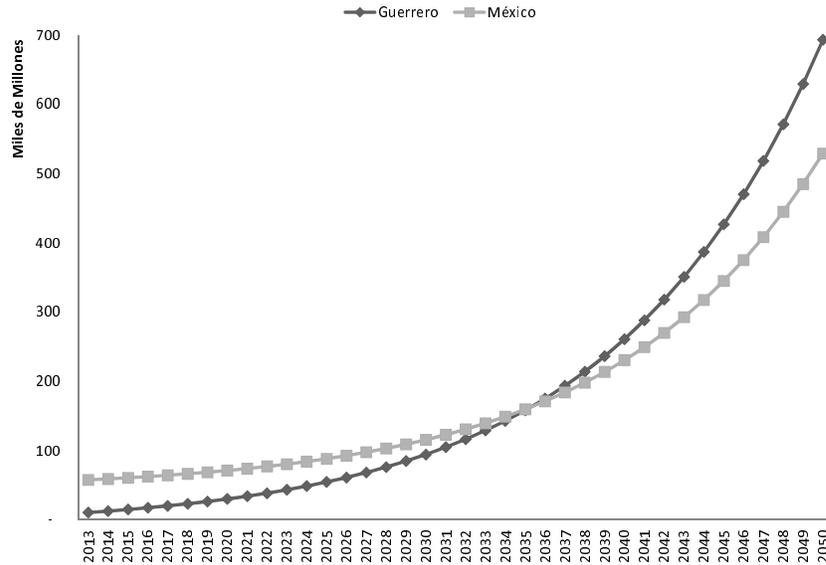


FUENTE: Elaboración propia.

Asimismo, *ceteris paribus* las participaciones de 2013, una tasa de crecimiento nominal del Fondo General de 10% anual y los coeficientes de distribución,

entonces, conforme la propuesta defendida el año en que las finanzas de Guerrero habrían de nivelarse a las del Estado de México sería en 2035 (véase gráfica 4.3).

Figura 4.3: FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE GUERRERO Y ESTADO DE MÉXICO, CON FÓRMULA PROPUESTA, 2013-2050 (Miles de Millones corrientes)



FUENTE: Elaboración propia.

Conclusiones

Al considerar variables inversamente proporcionales a la concentración de la riqueza, población o recaudación, es decir, redistribuir de forma progresiva, la capacidad de financiamiento de entidades con menor nivel de desarrollo aumentaría, elevando la demanda efectiva de productos de mayor valor agregado producidos en las entidades en las que se concentra la industria manufacturera.

Finalmente y creo que ya lo dije en otra parte y es de vital importancia. Conforme a este principio los mayores recursos adicionales deben aplicarse en obras públicas, cobertura total de servicios públicos, etc, excepto, al aumento de la burocracia, aumento de sueldos a legisladores locales o programas que no resuelven nada. El aumento de la burocracia o sus sueldos pueden correr a cuenta de los ingresos propios de entidades y municipios.

CAPÍTULO 5

Conclusiones generales

El principal objetivo de esta tesis fue examinar algunas cuestiones de principios que subyacen al modelo federal. El resumen de lo que he sostenido y probado consiste básicamente que en esta forma de gobierno los poderes generales son limitados, pero, fundamentales; y que los estados continúan gozando de una jurisdicción independiente y soberana inviolable, aunque, marginal o residual.

Y que, si bien es cierto que la concentración del capital, la población, la producción, el ingreso y la migración del campo a la ciudad son manifestaciones de naturaleza sistémica. Que incluso, el crecimiento acelerado de la población puede obedecer a los movimientos del capital y su acumulación que al concentrarse en algunas entidades o municipios demandan fuerza de trabajo (Marx, 1975). También lo es, que en una república federal todo ello no ocurre por si solo o *naturalmente*, el Estado influye poderosamente y, en el espacio ocurre de forma diferencial a favor de algunas entidades y municipios, marginando así al resto. En este sentido, la naturaleza y filosofía de las instituciones que se establecen para redistribuir el ingreso producto de la unión federal, al considerar dichas variables pueden ser erigidas para acentuar las desigualdades en el desarrollo o aminorarlas.

A partir de terminada la Revolución Mexicana, pero en lo esencial a partir de los años cuarenta, hasta 1982, las entidades del centro y norte del país comenzaron a mostrar índices de crecimiento más altos que cualquier otra del país, debido al impulso industrial por parte del Estado. Así, una aglomeración de industrias sobre todo en el centro y norte del país configuraron espacialmente la riqueza y la población. El actual modelo de crecimiento sólo ha preservado dicha situación.

Por lo que hace a la distribución del ingreso federal, históricamente no se advierten cambios significativos, el ingreso se concentró en demasía en un reducido número de entidades, sustentándose en el tiempo con mecanismos de redistribución que la fortalecieron. Dada la distribución de potestades federación-entidades, las entidades tienen poco margen en la distribución del ingreso, empero, de

los recursos transferidos mediante el acuerdo federal los ganadores continúan siendo los mismos, no hay pues una política de redistribución y de inversión equitativa. Comparado el Estado de Guerrero con el resto de las entidades hacia el exterior y los municipios, hacia el interior, tenemos que el esfuerzo para nivelar sus grados de desarrollo es insignificante; más bien se tiende a ahondar las diferencias, privilegiando a las entidades y municipios que históricamente han sido los ganadores de los modelos de crecimiento implementados, en detrimento de la mayoría de las entidades y los municipios de las mismas. El resultado final es la falta de desarrollo económico que se traduce en mayores índices de pobreza y marginación, que se asocia a una tendencia creciente de la concentración del ingreso en los niveles más ricos de la población de las entidades y municipios donde históricamente se ha concentrado el ingreso y, a un retroceso en las condiciones de vida de la población de la mayoría de las entidades y municipios.

En particular el estado de Guerrero y la mayoría de sus municipios es de una auténtica marginación económica y social. Los indicadores muestran una población desprovista de los satisfactores más elementales, desempleada, sin vivienda y con hambre; situación que contrasta con los avances en infraestructura y bienestar en sólo algunas entidades y municipios. Las condiciones prevalecientes en Guerrero y entre sus municipios evidencian una entidad marginada, entre cuyos problemas se observan bajos niveles de ingreso, pobreza, hacinamiento en las viviendas y precariedad en su construcción, escasa y deficiente dotación de servicios públicos, alta incidencia de delitos, bajos niveles de instrucción educativa.

En términos de su economía, históricamente las tasas de crecimiento anual del PIB estatal han sido bajas. En particular, cuenta con una débil industria de la transformación que crece a tasas muy bajas y, peor aún, en el periodo 2008-2010, decreció. Su tasa media anual del periodo 2003-2010, es negativa (0.89). Los subsectores que más han contribuido al escaso crecimiento fueron comercio, transportes, correos y almacenamiento, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles. Lo anterior ha tenido repercusiones directas, al no generarse los empleos requeridos: más de 154,543 anuales sin considerar a las personas que emigran. El gobierno federal no ha redistribuido las inversiones en infraestructura con un criterio de equidad federal, es decir, las necesarias para el desarrollo industrial de Guerrero.

En términos educativos, Guerrero presenta el segundo más alto nivel de analfabetismo, tasas de cobertura aún insuficientes y, por tanto, menor desarrollo educativo que muchas entidades federativas, y uno de los mayores déficit en infraestructura educativa, cultural, recreativa y deportiva. Su débil mercado interno y el desempleo genera un cuadro de injusticia social básica que se manifiesta en la imposibilidad de muchos niños y jóvenes de continuar su educación, termine estudios universitarios y de posgrado.

Asimismo, los problemas del medio ambiente y la salud son graves. La mayoría de los municipios pobres en cada entidad federativa, carentes de servicios, sin drenaje ni pavimento, con viviendas mal construidas, tratamiento de aguas residuales, recolección y disposición final de residuos sólidos, sistemas de agua insuficientes, una pobre alimentación y bajo número de derechohabientes afiliados a un sistema de salud, los convierte en los más vulnerables.

Se hace evidente la urgente necesidad de la descentralización de la riqueza y el ingreso a nivel estatal y municipal que genere empleos suficientes y más altos niveles salariales. Por eso, es importante que la distribución de la riqueza se realice conforme a un principio que genere las condiciones necesarias para que la población de las entidades y municipios marginados (que son la mayoría) alcance un buen nivel de desarrollo, al menos equiparable al de las entidades más desarrolladas, asimismo, al nivel de los municipios se alcance el desarrollo de los mejor situados.

Si embargo, como se mostró, las entidades con menor nivel de riqueza y población son las menos favorecidas por el sistema federal. El criterio que prevalece en la distribución del ingreso es un criterio directamente proporcional a la concentración de la riqueza, el ingreso o la población. Por sus resultados demográficos, el modelo es exportador de mano de obra barata hacia algunas entidades, ciudades o el extranjero. Así, los criterios de distribución federal y estatal no responden a principios que impulsen el crecimiento y desarrollo del país, por el contrario, se impulsa la desigualdad sin que ésta implique una mejor situación de la mayoría de las entidades y municipios. El diseño institucional concentra de forma desproporcionada los beneficios de la unión federal en solo algunas entidades y municipios.

Por otra parte, conforme a la teoría de la demanda efectiva al considerar variables inversamente proporcionales a la concentración de la riqueza, población o recaudación, es decir, redistribuir de forma progresiva, la capacidad de financiamiento de entidades con menor nivel de desarrollo aumentaría, elevando la demanda de productos de mayor valor agregado producidos en las entidades en las que se concentra la industria manufacturera.

En general, señalo que, si bien la suma de poder conferido al gobierno federal, incluyendo las restricciones impuestas a las entidades no son innecesarias o indebidas, en el sentido de que hay ciertos intereses generales a los que sólo una autoridad general puede proveer útilmente; sin embargo, en una situación de desigualdad inicial, sí limita en términos de las *políticas de escala* a entidades rezagadas. No deseo sugerir que habría, por tanto, devolver dichas políticas a las entidades; todo lo contrario.

Sin embargo, a partir de lo anterior he señalado que un desarrollo equilibrado sólo puede venir por una política federal coordinada que lo contemple. En particular, por una política de redistribución de la riqueza personal y espacial

en el sentido de Keynes (1936) y Kalecki (1971). Aún más, extendiendo mi tesis, cualquiera que sea la tendencia en la integración mundial de las naciones, en el espacio no debe olvidarse que los mecanismos compensadores deben prevalecer por sobre los resarcitorios o directamente proporcionales a la riqueza, población o impuestos.

Apéndices

CAPÍTULO A

Finanzas públicas de Guerrero

Las leyes fundamentales que definen la naturaleza, fuentes y destino de los ingresos del Estado de Guerrero son las siguientes: a) la constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, b) el código fiscal local, c) la ley de hacienda local, d) los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y colaboración administrativa celebrados por el Estado y la Federación, e) ley número 454 de presupuesto y disciplina fiscal del Estado de Guerrero, f) Ley número 427 del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero, g) la ley de ingresos local y, h) el presupuesto de egresos local.

Así, el artículo 11 fracción II de la Constitución Política del Estado de Guerrero señala que es obligación de los habitantes del estado “contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”. Asimismo, además de otras disposiciones el Código Fiscal del Estado de Guerrero indica que: “la Hacienda Pública del Estado de Guerrero, para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal, las contribuciones, productos aprovechamientos y participaciones en ingresos federales que establezcan las leyes respectivas y los convenios de coordinación hacendaria que se hayan suscrito o que se suscriban para tales efectos”. Mientras que en la Ley de Hacienda se señalan los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que son recaudados en Guerrero, de la misma forma también las participaciones y aportaciones federales que se perciben en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, según Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y; también establece los ingresos extraordinarios, federalizados, de organismos descentralizados e impuestos suspendidos en tanto el Estado permanezca coordinado en materia del Impuesto al Valor Agregado.

Por otra parte, según lo señalado en (§3.2) debido a la concurrencia y

autonomía relativa de entidades y municipios en materia de impuestos. Para evitarlo, se promueve el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo ha sido evitar la concurrencia entre Estados y Federación en la recaudación de ingresos. Así, el gobierno federal grava determinadas fuentes que son, formalmente, concurrentes con las entidades y, éstas, a su vez, perciben participaciones de dichas materias. Por su parte, las entidades firman su respectivo convenio de adhesión y colaboración administrativa.

Aparte de otras disposiciones, la ley número 454 de presupuesto y disciplina fiscal del Estado de Guerrero tiene por objeto procurar el equilibrio fiscal y, sólo “circunstancialmente y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el Estado, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario”. Finalmente, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egreso locales tienen un carácter anual. En la primera suele establecerse la estimación de los ingresos para el ejercicio fiscal del año correspondiente; y en el segundo, se establece el destino que habrá de tener el ingreso para cubrir las responsabilidades del gobierno en término de su funcionamiento y bienes públicos.

Dicho lo anterior, a continuación se presenta el comportamiento, estructura y evolución que han tenido las finanzas de Guerrero para el periodo 1989-2011, las cifras consideradas corresponden a los informes sobre las *Finanzas Públicas Estatales y Municipales* publicados por INEGI, y fueron deflactadas por el Índice de Precios al Consumidor o el Índice de Precios Implícitos de Producto Estatal.

§ A.1

Ingresos del Estado de Guerrero

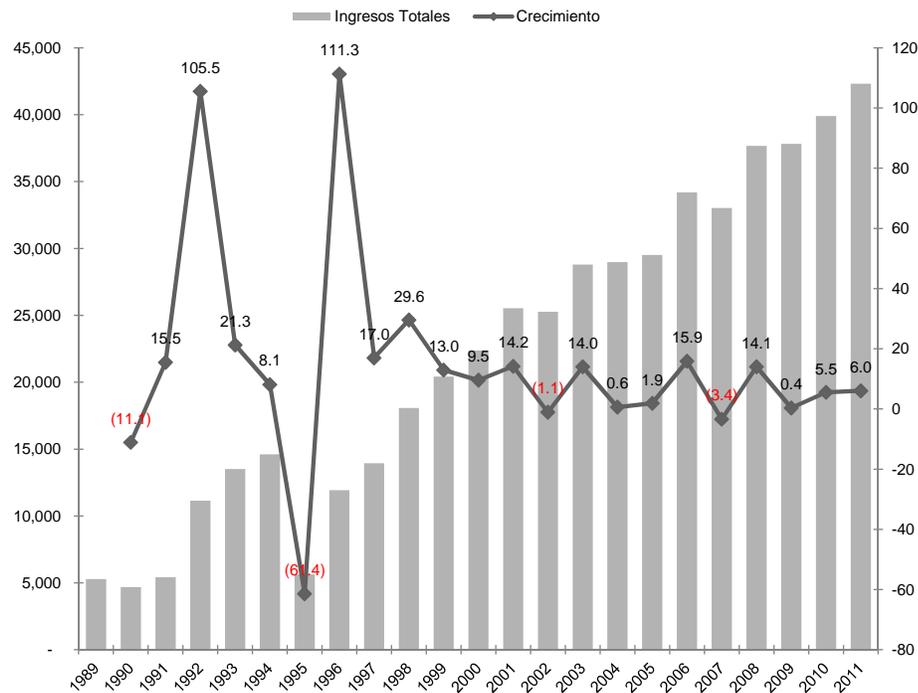
Durante el periodo de 1989 al 2011 el total de ingresos registran un crecimiento real de 9.9%. De éstos las participaciones federales muestran una tasa de 7.0% y, las aportaciones federales de 28.6%, aunque si para las aportaciones sólo consideramos el periodo en el que se plasman en la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, en 1997, entonces su tasa de crecimiento es de 5.2%. La tasa de crecimiento de los ingresos propios en el periodo es de 9.4%.

Los ingresos totales como proporción del Producto Interno Bruto del Estado según base 2003, representaron en 2003 el 18.3% y en 2011, 22.1%. Dicha tendencia, se debe a una tasa media anual positiva en el periodo 2003-2011 en los ingresos totales de 4.1% contra una tasa de crecimiento del producto de 1.6%.

Las crisis de 1995, 2001-2002 y la comenzada en 2007 afectaron severamente las finanzas del estado de Guerrero. En 1995 la caída fue de 61.4%; en 2002 de 1.1% y en 2007 de 3.4%, con un crecimiento mediocre de 0.4% en 2009. Particularmente, en 1995 las participaciones federales mostraron una disminución de 23.7%; en 2002

un crecimiento de apenas 0.3 %, seguida de una caída en 2007 de 2.9 % y 17.4 % en 2009. En cuanto a las aportaciones, en 1995 sufrieron un drástica reducción de 88.9 %, mientras que en 2002 mostraron un crecimiento de solo 1 % y, en 2010 de 0.1 %. Finalmente, en los años de 1993, 1994 y 1995 los impuestos registraron caídas por 1.8 %, 2.6 % y 26.5 % respectivamente y, en 2002 de 1.6 %, lo mismo en 2010, una reducción de 2.4 %.

Figura A.1: *COMPORTAMIENTO DE INGRESOS TOTALES DEL ESTADO DE GUERRERO (Millones de pesos reales, 2010=100)*



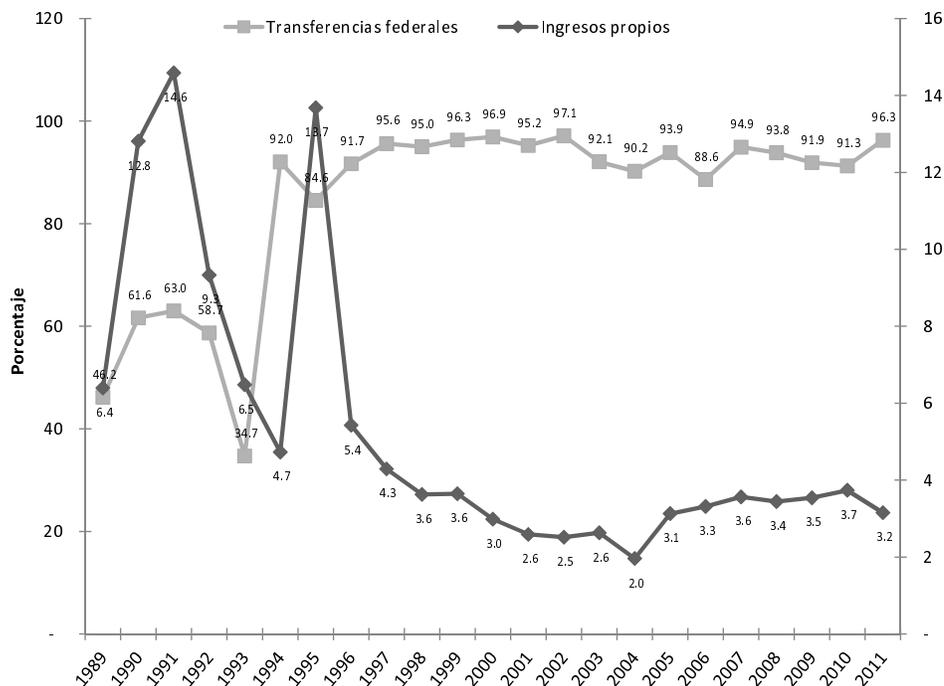
FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Durante el periodo 1989-2011, el promedio de los ingresos propios respecto a los ingresos totales fue de 5.3 %, mientras que el 84.4 % correspondió a las transferencias federales. Aún más, si consideramos el periodo a partir del cual se integra el ramo 33 a la Ley de Coordinación Fiscal, entonces, en promedio los ingresos propios representan el 3.1 % de los ingresos totales y, las transferencias 93.8 % (Ver figura A.2).

Esta tendencia decreciente de los ingresos propios es la que lleva a considerar a algunos de manera completamente errónea que es debida “. . . a la disminución del esfuerzo y eficiencia real recaudatoria de algunas entidades federativas” e incluso les parece más peligrosa la “. . . gran dependencia financiera de los estados con la federación” que la desigual redistribución del ingreso derivado de la recaudación nacional. No se entiende, por una parte, como lo entiende perfectamente Esquivel

(2012) "...la idea de aplicar la corresponsabilidad fiscal es regresiva porque los estados pobres tienen pocos recursos..." y, por otra, que si las entidades decidieran la vuelta de sus potestades y acordaran entregar cuotas a la federación, la estructura de los ingresos federales reflejaría la dependencia que se les reclama a aquéllas, con la diferencia que en este caso sí resulta peligrosa, pues viola el principio de que el gobierno federal sea fuerte y eficaz, además de que genera heterogeneidad de impuestos y tasas convirtiéndose en una traba para el desarrollo del comercio y la industria.

Figura A.2: PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERENCIAS FEDERALES EN INGRESOS TOTALES DE GUERRERO (% Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Aún más, dada la concentración espacial de la riqueza y la producción, devolviendo potestades a las entidades, la desigualdad se profundiza.

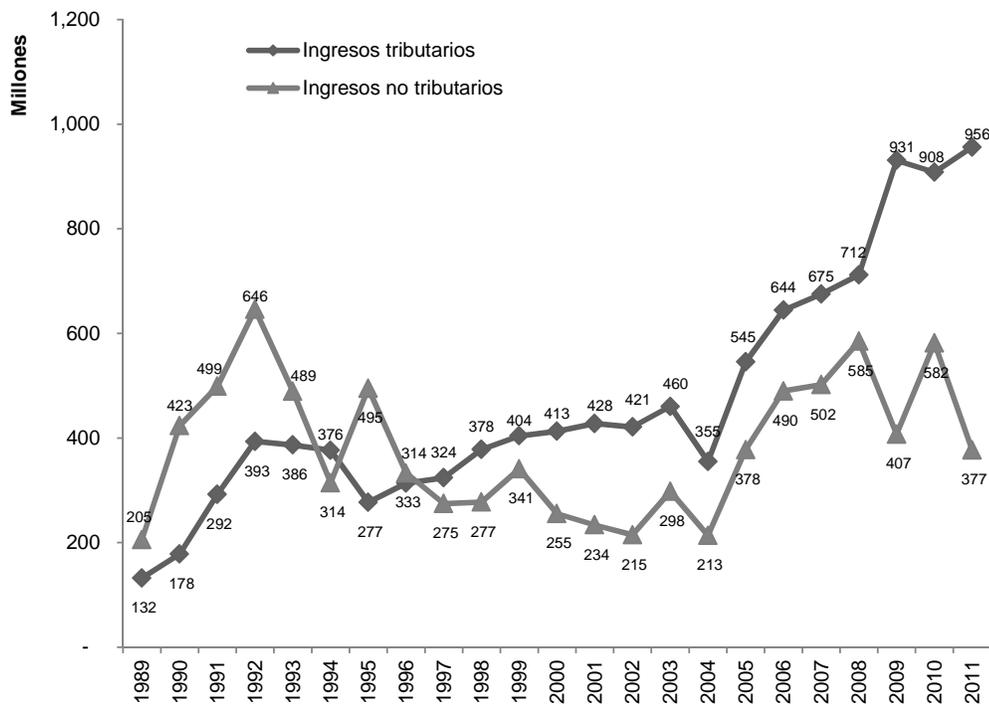
A.1.1. Ingresos propios del Estado de Guerrero

Los ingresos propios de las entidades se dividen en tributarios y no tributarios. Como consecuencia de las restricciones establecidas en la Constitución y, por las establecidas al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los ingresos tributarios más significativos con que cuentan las entidades, son los

siguientes: el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos, impuesto sobre nómina, remuneraciones al trabajo no subordinado, impuesto sobre hospedaje, loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos e impuestos adicionales diversos. Y, los de una naturaleza más inestable y aleatoria, los ingresos no tributarios relacionados con derechos, productos y aprovechamientos, tales como: registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, control vehicular, por prestación de servicios, enajenación o venta de bienes, explotación de bienes, recuperaciones, multas y sanciones.

En el periodo 1989-2011, los ingresos tributarios registran una tasa de crecimiento de 6.4 % y, de 2.8 % los no tributarios. La evolución de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) respecto al PIB del Estado muestra una tendencia positiva, en 2003 era de 0.48 %; en contraste en 2011 fue de 0.7 %. Sin embargo, en este mismo periodo dicha relación registra caídas en 2004, 2007 y 2011. En esa misma relación, los ingresos tributarios en 2003 registró una proporción de 0.29 % y, para 2011 de 0.5 %, mientras que los ingresos no tributarios, por su misma naturaleza inestable, su comportamiento respecto al PIB es aleatorio.

Figura A.3: *INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE GUERRERO, 1989-2011 (Millones de pesos 2010=100)*

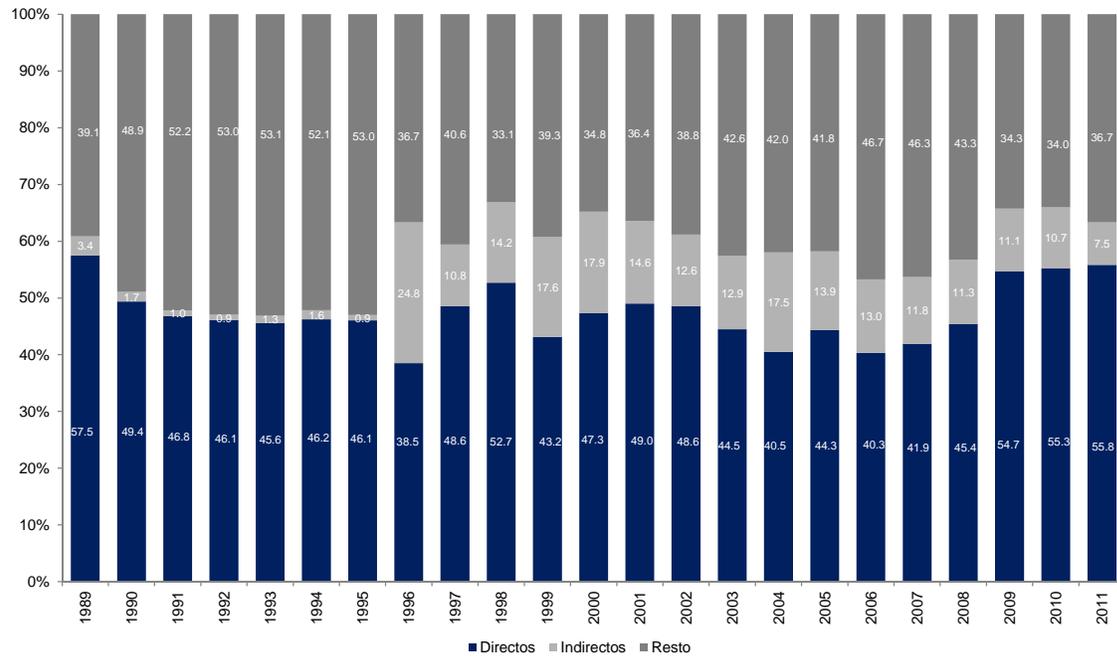


FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

La gráfica A.4 muestra el comportamiento de la estructura en los ingresos

tributarios recaudados por el Estado de Guerrero, por ejemplo, en 2011 el 55.8 % corresponden a impuestos directos; 7.5 % a impuestos indirectos y, el restante 36.7 % a impuestos adicionales y otros impuestos.

Figura A.4: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS DE GUERRERO, 1989-2011.



FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

En promedio, los ingresos tributarios con una mayor participación en los impuestos son: el impuesto sobre nóminas¹ 33.3%, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos 24.4%, el impuesto sobre hospedaje² 8.6% y los adicionales 31.2%. Respectivamente, en el periodo 1997-2011 sus tasas de crecimiento reales han sido, 23.7%, 6.9%, 7.6% y 6.3%.

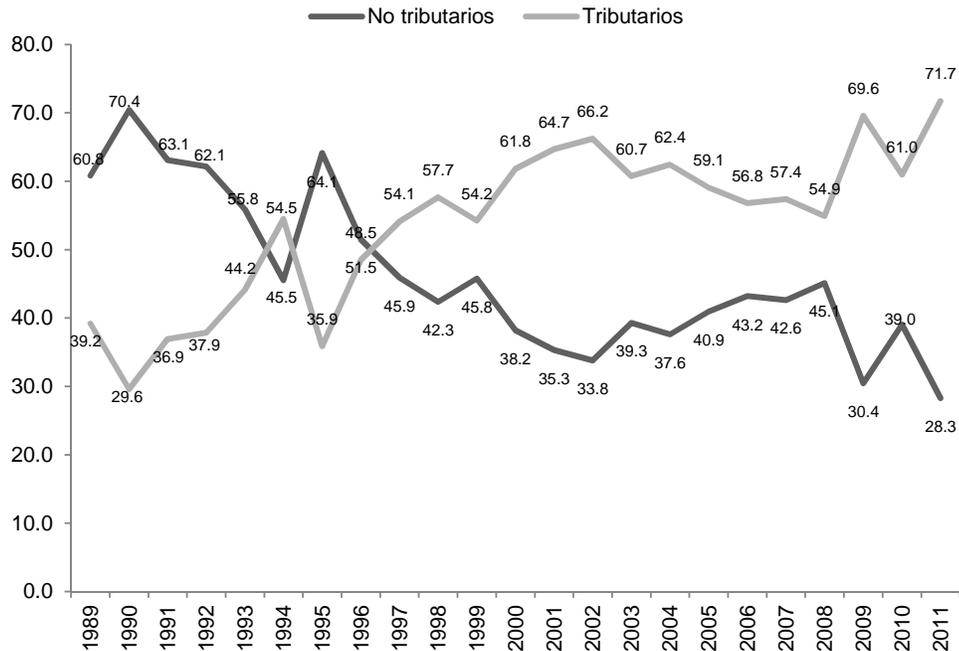
Por otra parte, según se muestra en la gráfica A.5, como proporción de los ingresos propios la tendencia de los ingresos no tributarios ha sido decreciente. En 1989, los ingresos no tributarios representaban el 60.8% y los tributarios 39.2%; en contraste, en 2011 los tributarios 71.7% y los no tributarios 28.3%. Dicha

¹Según señala Ramos (2010): "... el auge del impuesto sobre nómina se da a partir de 1994, producto de la suspensión del impuesto federal sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo dirección y dependencia de un tercero"

²Se convierte en una potestad local a partir de 1996 con la modificación del artículo 41 de la Ley del IVA.

situación resulta positiva para las finanzas de Guerrero, pues, se depende cada vez menos de fuentes de ingresos de una naturaleza inestable.

Figura A.5: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS PROPIOS DE GUERRERO SEGÚN INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS, 1989-2011.



FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Cabe destacar, que de los ingresos no tributarios, el concepto de derechos muestra el comportamiento más estable y dinámico con una tasa de crecimiento de 3.9% en el periodo 1989-2011; le continúa el concepto de aprovechamientos con una tasa de 2.3% y, finalmente, con una tendencia decreciente y casi nulo crecimiento (0.3%) el concepto de productos.

A.1.2. Transferencias federales

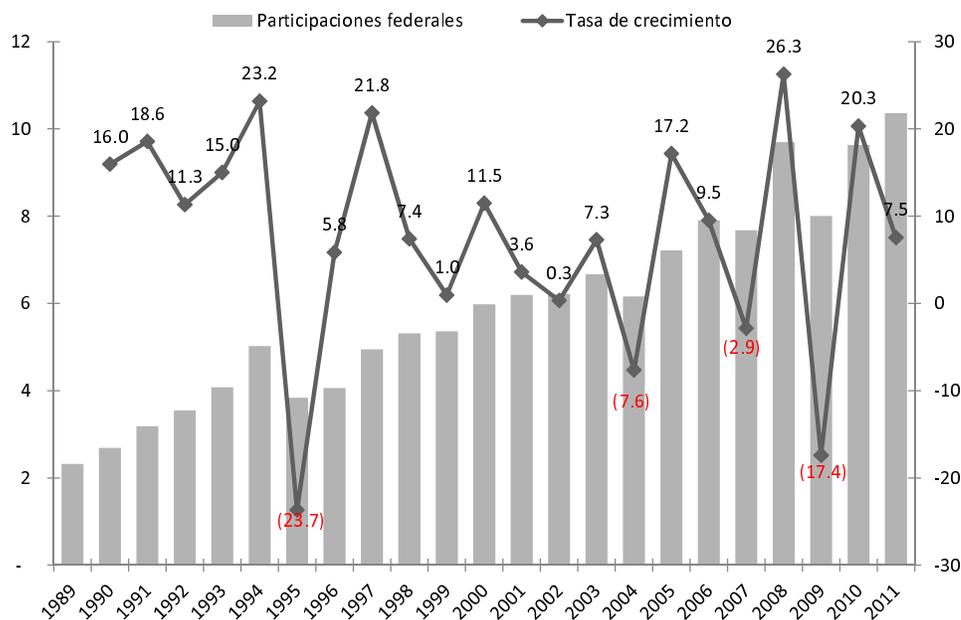
Las transferencias federales se integran por las participaciones y aportaciones federales, éstas representan los ingresos más importantes del Estado de Guerrero. En 2011, las participaciones representaron el 24.5% de los ingresos totales, y las aportaciones 72%. Su tasa de crecimiento registrada correspondiente al periodo 1989-2011 es de 13.7%, particularmente, las participaciones federales 7.0% y, las aportaciones federales 28.6%. Empero, si sólo se considera el periodo a partir del cual las aportaciones se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, entonces la tasa de crecimiento de la suma de participaciones y aportaciones es de solo 5.2%; la de participaciones 7.5% y 6.9% la de aportaciones federales.

•••••

Participaciones federales

En 1989 las participaciones recibidas por Guerrero ascendían a 2,318 millones de pesos y en 2011, al monto de 10,358 millones, 4.5 veces más que las recibidas en 1989. De acuerdo con el gráfico A.6, las disminuciones más fuertes coinciden con el comportamiento de la actividad económica en el país y, eso es muy lógico debido a que las participaciones dependen de la recaudación federal participable.

Figura A.6: PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL ESTADO DE GUERRERO, 1989-2011.



FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Con objeto de hacer comparable la importancia de los fondos que integran las participaciones³, solo considero el periodo 2008-2011. Conforme a lo anterior, el fondo más importante de las participaciones es el Fondo General de Participaciones (82.7%), le continúan las participaciones por concepto de la recaudación de gasolina y diesel (4.8%), en seguida el Fondo de Fiscalización (3.9%), el Fondo de Fomento Municipal (2.3%) y las participaciones por IEPS (1.5%).

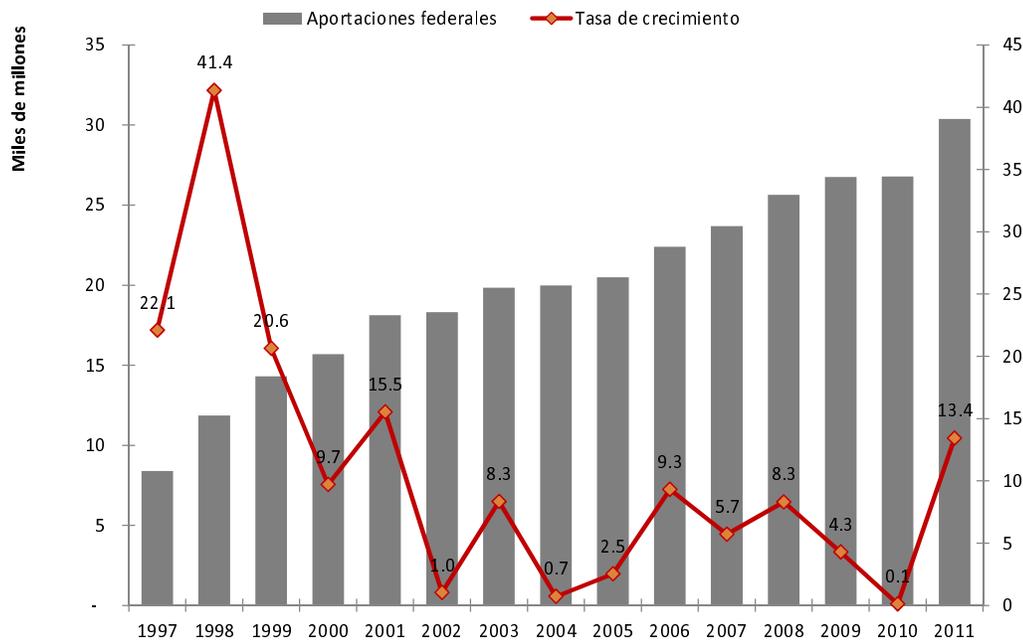
³Con la reforma de 2007 se crearon el Fondo de Fiscalización y el Fondo de Compensación de Gasolina y Diesel.

• • • • •

Aportaciones federales

En 1997, las aportaciones recibidas por Guerrero ascendían a 13,333 millones de pesos, para 2011 ese monto se había triplicado. En la gráfica A.7, puede observarse que en el año de 1998, que es el año en que se crea el ramo 33⁴, las aportaciones crecieron a una tasa de 41.4%. No obstante, en el periodo de estudio, los años de menor crecimiento fueron el 2002, 2004 y 2010.

Figura A.7: APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL ESTADO DE GUERRERO, 1997-2011.

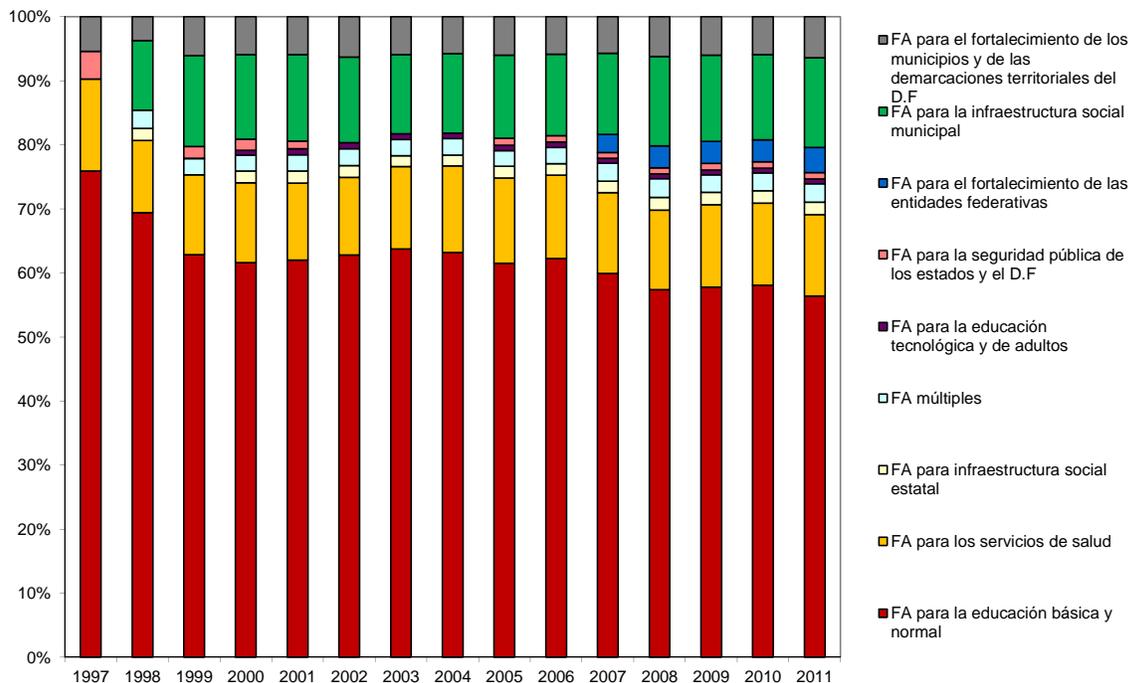


FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Por la magnitud de su monto, el fondo más importante es el FAEB, le continúan el FASSA, FAISM, FORTAMUN-DF, FAFEF, FAM, FAISE, FAETA y, finalmente el FASP (véase figura A.8).

⁴En el año de su creación, el ramo 33 incluía los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

Figura A.8: ESTRUCTURA PORCENTUAL POR FONDO DE APORTACIÓN EN GUERRERO, 1997-2011.



FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de los informes de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

§ A.2

Gasto público de Guerrero

Al gasto público es un componente de la demanda agregada e incide sobre el nivel de la oferta agregada. En el caso de las entidades, su monto depende, básicamente, de los ingresos que se captan vía ingresos tributarios y no tributarios; de las transferencias federales, y los empréstitos.

Asimismo, el gasto público puede clasificarse según quién gasta, en qué se gasta y para qué se gasta. En las observaciones siguientes se hace uso de la clasificación económica; es decir, se recurre a las nociones de gasto corriente y gasto de inversión.

En general, se entiende por gasto corriente al conjunto de erogaciones que constituyen un gasto de consumo y que, no generan activos; mientras que, el gasto de inversión se refiere a la erogación que se destina a la creación, adquisición o conservación de bienes de capital. Por supuesto, no se puede prescindir del gasto corriente; sin embargo, el gasto que influye más directamente en el crecimiento

económico, al tiempo que combate la desigualdad, es el gasto en inversión física.

Conforme a lo anterior, se incluyeron en el gasto corriente los conceptos de: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios, transferencias y ayudas. Y, en el gasto de inversión: adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales, inversión financiera y, la deuda pública, en el entendido de que las entidades sólo pueden endeudarse para efectos de obras de inversión.

Durante el periodo 1989-2011, en promedio el gasto corriente como porcentaje del gasto total, ha representado el 69.5 % y; el gasto de inversión 12 %. En el periodo, la tasa de crecimiento registrada del gasto corriente es de 9.1 %, contra una tasa del gasto de inversión del 17.2 %. Mas recientemente, en 2011 el gasto público de Guerrero como proporción del Producto Interno Bruto fue de 22.1 % y, de forma desagregada el gasto corriente representó 14.8 % y, el gasto de inversión solo 3.3 %.

Conclusiones

Con la propuesta de reforma que he sostenido, con el objeto de incrementar el gasto de inversión—que actualmente ronda en 3.3 % del PIB estatal— sería necesario que el cien por ciento de los recursos adicionales transferidos a Guerrero se canalizaran a gastos de inversión, mientras que el crecimiento adicional del gasto corriente sólo corriera a cuenta de los ingresos propios de la entidad, lo mismo, evidentemente, en el caso de los municipios.

Bibliografía

- AGUILAR, LUIS ABOITES (2003). *Excepciones y privilegios: Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*. Fondo de Cultura Económica and Colegio de México.
- APPENDINI, KIRSTEN (2008). *¿Ruralidad sin agricultura?: perspectivas multidisciplinarias de una realidad fragmentada*. El colegio de México.
- ARROW, K. y SCITOVSKY (1969). *La economía del bienestar*. Fondo de cultura económica, México, D.F.
- BARAJAS, GENARO SÁNCHEZ (2002). *Evaluación del federalismo fiscal Mexicano*. Centro de Estudios para el Desarrollo Naciona, S.C.
- BENTHAM, JEREMY (1954). *Escritos económicos*. Fondo de Cultura Económica.
- BOLTVINIK, JULIO y LAOS, ENRIQUE HERNÁNDEZ (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI.
- BONIFAZ, DOLORES BEATRIZ CHAPOY (1992). *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*. UNAM.
- CADENA, ROGELIO ARELLANO (1996). *México hacia un nuevo federalismo fiscal*. Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla.
- CARPIZO, JORGE (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CEPAL (2009). «América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas, 1950-2008».
<http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/index.htm>
- CHÁVEZ, ALICIA HERNÁNDEZ (1996). *¿Hacia un nuevo federalismo?* Fondo de Cultura Económica and Colegio de México.

- COLMENARES, DAVID (2012). «Necesidad de un nuevo pacto fiscal en México». *Los retos de México*, pp. 117–127.
- CONACYT (2011). «Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación».
http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Informe2011/INFORME_2011.pdf
- CONAPO (2005). «La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México».
<http://www.financierarural.gob.mx/informacionsectorrural/Documents/Desigualdad.pdf>
- CONAPO (2006). «Proyecciones de la población de México 2005-2050».
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_poblacion_de_Mexico_2005-2050.
- (2011a). «La situación demográfica de México 2011».
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Publicacion_Completa_SDM2011
- (2011b). «Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010».
http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf
- (2012a). «Familia».
<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/SaludReproductiva/Epob/08FAMILIANB.pdf>. (Consulta: 06/09/2012)
- (2012b). «Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010».
http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Migracion_Mex_EU.pdf. (Consulta: 05/09/2012)
- CONEVAL (2010). «Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México».
http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf
- (2011a). *Índice de rezago social*. Coneval.
- (2011b). *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010*. Coneval.
- CONNOLLY (2006). *La demanda habitacional*. en R. Coulomb and M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. uam/Azcapotzalco-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.

- CORDERA, ROLANDO y TELLO, CARLOS (1981). *México la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*. Siglo XXI.
- (1984). *La desigualdad en México*. Siglo XXI.
- COULOMB, RENÉ (2007). *El Estado mexicano y el derecho a la vivienda*. Alternativas de política, en J.L. Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo*. Derechos y políticas sociales, vol. 12. México, unam-Miguel Ángel Porrúa.
- CRUZ, MORITZ (2010). *La política económica del crecimiento sostenido: encadenamiento de la demanda y la oferta en el crecimiento económico*. UNAM, Instituto de Investigaciones económicas.
- DOF (1917). «Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos». Última reforma 15/10/2012.
- DORNBUSCH, RUDIGER (1981). *La macroeconomía de una economía abierta*. Antoni Bosch.
- DURÁN, CLEMENTE RUIZ y PETERS, ENRIQUE DUSSEL (1999). *Dinámica regional y competitividad industrial*. Jus.
- EGAP (2010). «La Competitividad de los Estados Mexicanos: Fortalezas ante la crisis 2010».
<http://www.itesm.mx/webtools/competitividad/competitividad.html>.
(Consulta:18/09/2012)
- ESQUIVEL, GERARDO (2012). «La desigualdad en las entidades federativas». *Desarrollo regional y competitividad en México*, pp. 141–155.
- FAO (2011). «El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010 - 2011».
<http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s00.htm>. (Consulta:04/09/2012)
- FAYA, VIESCA; J (1988). *El federalismo Mexicano*. Porrúa.
- FRIEDMAN, MILTON y FRIEDMAN, ROSE (1979). *Libertad de elegir*. Planeta Agostini.
- GALLARDO, JULIO LÓPEZ (2008). *La economía de Michael Kalecki y el capitalismo actual*. Fondo de Cultura Económica.
- GARZA, GUSTAVO y SCHTEINGART, MARTHA (1978). *La acción habitacional del Estado en México*. El Colegio de México..
- (2010). *Los grandes problemas de México: Desarrollo urbano y regional*. volumen 2. El Colegio de México.

- GRACIDA, ELSA M. (2004). *El desarrollismo*. Universidad Nacional Autónoma de México and Oceano.
- HALE, CHARLES (1972). *El liberalismo mexicano en la época de Mora*. Siglo XXI, México, D.F.
- HAMILTON; MADISON y JAY (1780). *El federalista*. Fondo de cultura económica, México, D.F.
- HAYEK, FRIEDRICH A. (1944). *Camino de servidumbre*. Alianza editorial.
- HEROLES, JESÚS R. (1961a). *El liberalismo mexicano: la integración de las ideas*. Fondo de Cultura Económica.
- (1961b). *El liberalismo mexicano: la sociedad fluctuante*. Fondo de Cultura Económica.
- (1961c). *El liberalismo mexicano: Los orígenes*. Fondo de Cultura Económica.
- HOBBS, THOMAS (1651). *Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de cultura económica, México, D.F.
- HUERTA, JUAN AMIEVA (2004). *Finanzas públicas en México*. Porrúa.
- ILLADES, CARLOS (2010). *Historia breve. Guerrero*. Fondo de Cultura Económica.
- IMCO (2007). «Índice de competitividad urbana 2007. Ciudades piedra angular en el desarrollo del país».
<http://imco.org.mx/images/pdf/Competitividad%20Urbana%202007.%20Ciudades%20piedra%20angular%20en%20el%20desarrollo%20del%20pa%C3%ADs.pdf>. (Consulta: 19/09/2012)
- (2008). «Índice de competitividad estatal 2008. Aspiraciones y realidades. Las agendas del futuro».
<http://imco.org.mx/images/pdf/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Estatal%202008.%20Aspiraciones%20y%20realidad.%20Las%20agendas%20del%20futuro.pdf>. (Consulta: 19/09/2012)
- (2010a). «Índice de Competitividad Estatal 2010. La Caja Negra del Gasto Público».
<http://imco.org.mx/images/pdf/Lacajanegradelgastopublico.pdf>
- (2010b). «Índice de competitividad urbana 2010 Acciones urgentes para las ciudades del futuro».
<http://imco.org.mx/images/pdf/%C3%8Dndice%20de%20competitividad%20urbana%202010%20Acciones%20urgentes%20para%20las%20ciudades%20del%20futuro.pdf>. (Consulta: 19/09/2012)

- (2011). «Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda 2011».
http://imco.org.mx/images/pdf/Viviendas_para_desarrollar_ciudades_completo.pdf. (Consulta: 19/09/2012)
- (2012). «Índice de Competitividad Urbana 2012: El municipio: una institución diseñada para el fracaso, propuestas para la gestión profesional de las ciudades».
http://imco.org.mx/images/pdf/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf. (Consulta: 19/09/2012)
- INEGI (1982). «Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 1980».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/1980/144173I.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (1989). «Un modelo de desagregación geográfica: estimación del pib por entidad federativa, 1970-1988».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/pib-70-88/149468I.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (1996). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1993».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/1993/163235I.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (1999a). «Censos económicos 1999: enumeración integral, parques, ciudades y corredores industriales de México».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/enumeracion/pcci.pdf
- (1999b). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1993-1996».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/1993-1996/166120I.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2000a). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1993-1998».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/1993-1998/167806I.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2000b). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1993-1999».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/1993-1999/168438I.pdf. (Consulta: 12/09/2012)

- (2002). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1993-2000».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/pibe1.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2003a). «Perfil Sociodemográfico de Guerrero, II Conteo de Población y Vivienda 2000».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/conteo/2000/perfiles/Perf_Soc_Gro.pdf
- (2003b). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1996-2001».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/pib2001.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2004a). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1997-2002».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/pibef97_02.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2004b). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1997-2002».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/pibef97_02.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2005). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1998-2003».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/PIBE%202003.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2006). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1999-2004».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/PIBE2004.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2007). «Cómo se hace la ENOE: Métodos y procedimientos».
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/enoe/ENOE_como_se_hace_la_ENOE1.pdf
- (2008a). «Perfil Sociodemográfico de Guerrero, II Conteo de Población y Vivienda 2005».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/conteo/2005/perfiles/Perf_Soc_Gro.pdf

- (2008b). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2001-2006».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/pibe2006.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2009a). «Censo económico 2009: Las mil empresas más grandes».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/2009/comercio/mil_empresas/M_MilEmp.pdf
- (2009b). «Censo económico 2009: micro, pequeña, mediana y gran empresa, estratificación de los establecimientos».
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/Mono_Micro_peque_mediana.pdf
- (2010a). «Censo de Población y Vivienda, 2010».
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>
- (2010b). «Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE 2010».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enoe/enoe2010/ENOE_2010.pdf
- (2010c). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2007. Año base 2003».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/PIBE2007.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2010d). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2008. Año base 2003. Primera versión».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/PIBE2008.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2010e). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2008. Año base 2003. Segunda versión».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2003-2008/PIBE2008_2a.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2010f). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2005-2009. Año base 2003. Primera versión».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2005-2009/PIBE2009.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2010g). «Síntesis metodológica del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México 2007».
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/sm_scian.pdf

- (2011a). «Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2011/Aepef2011.pdf
- (2011b). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2005-2009. Año base 2003. Segunda versión».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2005_2009_seg/PIBE2009.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2011c). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2006-2010. Año base 2003. Primera versión».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2006-2010/PIBE2010.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2012a). «Anuario estadístico del Estado de Guerrero 2011».
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee11/estatal/gro/default.htm>
- (2012b). «Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)».
<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/TabuladosBasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=27895>
- (2012c). «Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)».
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=28822>
- (2012d). «Finanzas públicas estatales y municipales de México 2007-2010».
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/>
- (2012e). «Perspectiva estadística Guerrero».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/gro/Pers-gro.pdf
- (2012f). «Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 2006-2010: año base 2003».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2006-2010_seg/PIBE2010.pdf. (Consulta: 12/09/2012)
- (2012g). «Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2006-2010. Año base 2003. Segunda versión».
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2006-2010_seg/PIBE2010.pdf

- KALDOR, NICHOLAS (1966). *Causes of the Slow Rate of Economics Growth of the United Kingdom*. Cambridge University Press.
- KALECKI, MICHAEL (1971). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. Fondo de Cultura Económica.
- KAUSTSKY, KARL (1974). *La cuestión agraria*. Siglo XXI.
- KEYNES, M JOHN (1936). *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- KRUGMAN, PAUL (1992). *Geografía y comercio*. Antoni Bosch.
- (1995). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch.
- (1996). *La organización espontánea de la economía*. Antoni Bosch.
- LOMELÍ, LEONARDO (2012). «Potencialidades de desarrollo económico de las regiones de México». *Desarrollo regional y competitividad en México*, pp. 131–139.
- MALTHUS, THOMAS ROBERT (1798). *Ensayo sobre el principio de la población*. Fondo de Cultura Económica.
- MARX, C (1980). *Contribución a la crítica de la economía política*. Siglo XXI, México, D.F.
- MARX, F, C. Y ENGELS (1848). *Manifiesto del partido comunista*. Fontamara, México, D.F.
- MARX, K (1975). *El capital*. Siglo XXI.
- MENA, ANTONIO ORTIZ (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Fondo de Cultura Económica.
- MENDOZA, ENRIQUE CABRERO (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa.
- MISES, LUDWIG VON (1932). *El socialismo. Análisis económico y sociológico*. Unión editorial.
- MONTESQUIEU (1748). *Del espíritu de las leyes*. Fondo de cultura económica, México, D.F.
- MOYA, MARCELA ASTUDILLO (2002). *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

- MYRDAL, GUNNAR (1957). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de cultura económica.
- NORTH, DOUGLAS C (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de cultura económica, México, D.F.
- NOZIC, ROBERT (1974). *Anarquía, Estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica.
- ONU (2011). «International Migration Report 2009: A global Assessment». <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/WorldMigrationReport2009.pdf>. (Consulta:04/09/2012)
- (2012). «World Urbanization Prospects, 2011 Revision». http://esa.un.org/unpd/wup/pdf/FINAL-FINAL_REPORT%20WUP2011_Annexables_01Aug2012_Final. (Consulta:05/09/2012)
- ORTIZ, ANTONIO (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Fondo de Cultura Económica.
- PEÑA, SERGIO y AGUIRRE, TERESA (2006). *De la Revolución a la Industrialización*. Universidad Nacional Autónoma de México and Oceano.
- PERALTA, BEATRIZ GARCÍA (2010). «Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales». *CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO*, **3**, pp. 34-49.
- PNUD (2000). *Informe Mundial de Energía: la energía y la sostenibilidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Despacho para Políticas del Desarrollo.
- (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2007). «Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008: La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente a un mundo dividido». <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2007-8/>
- (2010). «Informe sobre Desarrollo Humano 2010». <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>
- (2011). «Informe sobre Desarrollo Humano 2011, Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos». <http://hdr.undp.org>
- POPPER, KARL (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós.
- PRADILLA (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. Fontamara.

- PÉREZ, ZAMORANO. ABEL (2010). *Marginación urbana: El caso del oriente mexicano*. Miguel Ángel Porrúa, UACH, CEMEESS.
- PROGRAMA, INFORME (2011). *Informe sobre desarrollo humano México 2011*. Organización de Naciones Unidas.
- RAMOS, NICOLAS MANDUJANO (2010). *Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. UNAM, Instituto de Investigaciones económicas.
- RAWLS, JOHN (1971). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- RICARDO, DAVID (1817). *Principios de economía política y tributación*. Fondo de Cultura Económica.
- ROS, JAIME (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- SABAINI, JUAN C. GÓMEZ y MORÁN, DALMIRO (2012). «Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad». http://www.eclac.cl/ofilac/noticias/paginas/3/43813/DDR_Gomez_Sabaini_Moran.pdf
- SCHTEINGART, MARTHA (1989). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. El Colegio de México and CEDUA.
- SCHTEINGART, MARTHA y (COORDS.), BORIS GRAIZBORD (1988). *Vivienda y vivienda urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit*. El Colegio de México and Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano (CEDDU).
- SEDESOL (2002a). «DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006». <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=05&day=29>
- (2002b). «Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar». <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu01.pdf>
- SEMARNAT (2009). *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. México. 2008*. Semarnat.
- (2012). «Indicadores Básicos del Desempeño Ambiental de México 2010». http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/indicadores_2010_cd/pdf/Version_completa.pdf

- SEN, AMARTYA K. (1976). *Elección colectiva y bienestar social*. Alianza Universidad.
- SHCP (1997). «DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal».
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905189&fecha=29/12/1997
- SMITH, ADAM (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.
- SOBARZO, HORACIO F. (2005). «Federalismo fiscal en México». *Economía, sociedad y territorio*, pp. 103–121.
- TELLO, CARLOS (2010). *Estado y desarrollo económico: México 1929-2006*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de economía.
- (2012). *Sobre la desigualdad en México*. UNAM. Facultad de Economía.
- TELLO, CARLOS y IBARRA, JORGE (2012). *La revolución de los Ricos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía.
- THIRLWALL, ANTONY P. (2003). *La naturaleza del crecimiento económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1835). *La democracia en América*. Fondo de cultura económica, México, D.F.
- TORRES, GAYTAN. RICARDO (1972). *Teoría del comercio internacional*. Siglo XXI.
- UN-HABITAT (2006). «Programa de Indicadores Urbanos Fase III y las Naciones Unidas, Tendencias de Urbanización Mundial. Revisión 2003».
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=1957&canal=Informes&ghoy=0008&secciontxt=2>
- (2012a). «Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana».
<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3380>
- (2012b). «Sustainable housiing for sustainable cities a policy framework for developing countries».
<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3365>
- UNESCO (2006). «La alfabetización un factor vital».
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147000s.pdf>

- (2012). «Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación». <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218083s.pdf>
- UNFPA (2012). «Estado Mundial de la población 2011». http://unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/16434%20UNFPA%20AR_FINAL_Ev11.pdf. (Consulta:04/09/2012)
- URDIALES, EMILIO CABALLERO (2011). *Impacto del impuesto sobre la renta y el gasto público sobre la inversión en México*. Tesis doctoral, Unam.
- URZÚA, CARLOS (2000). «Vicisitudes del federalismo Mexicano». *Serie documentos de trabajo. Colmex.*, **VII**.
- VARIOS (2010). *Hacia un nuevo curso de desarrollo*. UNAM.
- VEBLEN, THORSTEIN (1899). *Teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica.
- ÁVILA, JOSÉ LUIS (2006). *La era neoliberal*. UNAM-OCEANO.
- WARD, PETER M. (1991). *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*. Miguel Ángel Porrúa, El Colegio Mexiquense.
- ZAMORANO, ABEL PÉREZ (2007). *Tenencia de la tierra e industria azucarera*. Editorial Porrúa.