

## LA INVERSIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO REGIONAL

Lic. Héctor Luis del Toro Chávez <sup>(1)</sup>

El presente trabajo pretende proporcionar conclusiones en torno al estudio de las relaciones que se han venido dando entre diferentes categorías de inversión pública y el desarrollo urbano industrial. Con este objetivo se tratará de identificar el tipo de comportamiento que se manifiesta a nivel nacional y aquel que se presenta al momento de estudiar la inversión pública en el Estado de Jalisco.

Anteriormente, ya algunos especialistas en desarrollo económico han intentado describir la forma en la que comúnmente se distribuye en un país la inversión pública. Por ejemplo, Albert O. Hirschman admite que la distribución de los fondos de inversión pública entre las regiones de un país proporciona elementos explicativos que sirven para identificar el nivel relativo de crecimiento o estancamiento económico del país en cuestión. No hay que olvidar que la inversión pública puede ser considerada como muy eficaz en manos del gobierno para la promoción del crecimiento Económico Nacional. <sup>(2)</sup>.

Este autor distingue tres direcciones que puede tomar la inversión pública, dependiendo de la decisión del gobierno central: dispersión de fondos, concentración de fondos en áreas ya desarrolladas y por último, intentos por promover el desarrollo regional. De igual manera asigna una fase en el tiempo por cada una de estas direcciones en la distribución de fondos de inversión.

Los registros históricos dan testimonio de que la dispersión de fondos de inversión pública se da por lo general en aquellos países que por primera vez adoptan objetivos de desarrollo económico. Los problemas de subdesarrollo son tantos y tan variados que los gobiernos fácilmente caen en la tentación de querer resolverlos todos. Por otra parte también pueden acontecer determinados problemas políticos que puedan poner en peligro la unidad nacional; ello ocurre principalmente por falta de regiones prósperas con poder político. Es entonces que cualquier gobierno en este caso cae fácilmente en un esquema de dispersión de fondos de inversión pública.

La segunda dirección señalada por Hirschman, o sea la concentración de fondos en áreas ya desarrolladas, acontece una vez que aparecen un tanto espontáneamente los primeros centros de crecimiento en diferentes puntos geográficos del país. Para que esto suceda es necesario que el gobierno central tenga conocimiento de áreas prósperas. No hay que olvidar que en muchas ocasiones uno de los objetivos de la política económica en un país subdesarrollado es precisamente la maximización de la acumulación de

---

<sup>1</sup> Investigador de tiempo completo del Instituto de Geografía y Estadística y Profesor de la Facultad de Geografía de la Universidad de Guadalajara, Jalisco. México.

<sup>2</sup> Albert O. Hirschman. La Estrategia de Desarrollo económico (México: Fondo de Cultura Económica, 1973). P. 190-195.

riqueza: crecimiento económico. Luego entonces para garantizar este objeto es importante aprovechar cualquier cantidad de economías externas y de aglomeración que puedan existir en el país. Estas se encontrarán como es de esperar en los puntos geográficos de inicial crecimiento económico y en las áreas prósperas.

La última dirección de la inversión, esto es, una serie de intentos por promover el desarrollo de las regiones atrasadas, sucede en países en donde los centros de crecimiento iniciales se han congestionado en tal forma que empiezan a mostrar signos de deseconomías externas, así mismo tanto políticos como científicos sociales, es de esperar que empiecen a polemizar y a preocuparse por las desigualdades regionales. Los partidos políticos de regiones atrasadas es probable que empiecen a presionar al gobierno central para una mayor participación de sus regiones en los fondos de inversión pública. De persistir por parte del gobierno en objetivos puramente de crecimiento económico, la consecuencia podría ser poner en peligro la unidad nacional.

Hasta aquí, Hirschman intenta describir un comportamiento históricamente observado en los gobiernos en cuanto a la manera en que distribuyen regionalmente la inversión pública.

Otra discusión importante sobre el desarrollo regional y desigualdades regionales la hace Harry W. Richardson (<sup>3</sup>) cuyo tópico principal está en relación con la identificación del momento apropiado en que un gobierno central debe preocuparse por diseñar una política de desarrollo regional; esto es, atacar las desigualdades regionales, Richardson empieza por reconocer que las desigualdades regionales son inherentes en todo proceso de crecimientos económico y que las libres fuerzas de mercado que según los clásicos deben poner en orden en toda economía, en muy poco o en nada ayudan a resolver los problemas de desigualdad regional.

Richardson asegura que el diseño de la política regional tienen su momento en toda economía, tratar de llevar a cabo planes y programas regionales en una economía con un elevado grado de subdesarrollo, en donde apenas se empiezan a perfilar los primeros puntos geográficos de crecimiento, seguramente tendrá como fin último el entorpecimiento del objetivo de acumulación de capital. Por otra parte el elevar a cabo esos mismos planes y programas regionales en una economía con cierto nivel relativo de desarrollo económico, en donde los puntos geográficos de inicial crecimiento económico se han consolidado de tal manera que empieza a sentirse la posibilidad de deseconomías externas a corto plazo, parece obligada.

De esta manera, parece ser que en los casos de aquellos países subdesarrollados donde se tiene actualmente una excesiva concentración de población y de actividades industriales y comerciales en algunos puntos geográficos, el diseño de política regional es impostergable. En caso de no proceder de esta forma, se puede estar comprometido gravemente el crecimiento y desarrollo económico del país en el futuro.

---

<sup>3</sup> Harry W. Richardson. City size and National Spatial Strategies in developing Countries. World Bank staff working paper. N° 252 ABRIL 1977.

El caso de México parece presentar el tipo de una economía intermedia en cuanto a crecimiento económico se refiere, un país con un desarrollo industrial concentrado en solamente algunos de la geografía nacional. Para nadie resulta extraño oír comentarios en torno a los altos costos sociales que presenta para la población en particular, el vivir en la zona metropolitana del Valle de México. Posiblemente se estén registrando ya deseconomías externas para algunos tipos de industrial que se localizan en esta misma área geográfica. Como quiera que sea, lo que si es cierto, es que conforme pasa el tiempo es más evidente el alto costo que representa para todo el país el sostenimiento del crecimiento económico en esta área geográfica.

A nivel Nacional, la población urbana ha estado creciendo entre 1930-1980 a una tasa promedio anual de 5.02% <sup>(4)</sup>, este crecimiento se ha caracterizado por localizarse especialmente en el valle de México además de otros centros urbanos bien identificados a nivel nacional: las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. Estos centros urbanos en la actualidad reúnen una serie de ventajas locacionales sumamente atractivas para la iniciativa privada; en otras palabras los inversionistas tanto nacionales como extranjeros conceden a estos lugares una lata prioridad cuando se trata de emprender nuevas inversiones. Podría decirse que a lo largo de los años, desde 1940 el sector público mediante la distribución regional de fondos de inversión pública se ha encargado de hacer resaltar las ventajas locacionales en estas ciudades para el servicio especialmente de los inversionistas privados.

Toda esta situación descrita en párrafos anteriores, así como el relativo éxito del proceso de sustitución de importaciones desde 1940 a 1970, presentan en la actualidad un México con graves desigualdades regionales, en consecuencia, parecería que este país presenta una condición adecuada para iniciar el diseño y la realización de una política de desarrollo nacional.

En este sentido, esta ponencia trata de responder a la interrogante ¿que se ha hecho en favor del desarrollo regional en México? Para responder esta pregunta, se ha reunido información sobre la distribución geográfica de la inversión pública tanto a nivel nacional como para el Estado de Jalisco. En cuanto a nivel nacional las unidades geográficas están representadas por las 23 entidades federativas. Para el Estado de Jalisco las unidades geográficas correspondieron a 10 regiones diseñadas por el Departamento de Programación y Desarrollo del Estado.

El análisis de la distribución regional de la inversión pública del Estado de Jalisco se considera especialmente importante por ser una entidad con un alto grado de concentración de población de actividades productivas en general. De este modo el Estado de Jalisco parecería presentar una escala en pequeño de lo que ocurre a nivel nacional. Tanto el país, como el Estado de Jalisco, tienen en común denominador en cuanto a su esquema urbano regional: un lato

---

<sup>4</sup> El criterio censal de población urbana se define como aquella población que reside en localidades de cuando menos 2 500 habitantes. En este trabajo, se ha decidido definir a la población urbana como aquella que reside en localidades de 15 000 y más habitantes.

índice de primacía. <sup>(5)</sup> De ser así, podemos esperar que el esquema de distribución geográfica de la inversión pública en el Estado de Jalisco se simplemente una réplica de lo que sucede a nivel nacional. Lo a terror podría ser cierto cuando se acepta por lo general, que los planes y programas de política económica son diseñados, discutidos y llevados a cabo con criterios centralistas; esto es, son las prioridades nacionales las que prevalecen sobre cualquier prioridad de tipo regional.

Para esto se reunió información de inversión pública por sectores para tres períodos de gobierno consecutivos: 1965-1970, 1971-1976, 1977-1982, se hizo uso del análisis de regresión por rangos y el objetivo fue tratar de encontrar relaciones de diferentes sectores de gasto con el volumen de producción industrial bruto per-cápita por entidad federativa y por región. Los resultados a nivel nacional se presentan en el cuadro número 1, y en el cuadro número 2, se tienen los resultados correspondientes al Estado de Jalisco.

Los resultados muestran relaciones positivas y significativas para el caso del sexenio 1965-1970 en todos los sectores de inversión pública para el sector agropecuario y pesquero que a nivel nacional parece haberse caracterizado por una total dispersión de fondos entre las diferentes entidades federativas del país.

En cuanto a los sexenios 1971-1976, 1977-1982 la característica principal a nivel nacional fue la dispersión de los fondos de inversión en todos sus sectores, para el caso del Estado de Jalisco, aunque para el período 1971-1976 parece guardar semejanza con lo acontecido a nivel nacional, existe un detalle que llama la atención; la inversión pública para el fomento agropecuario y pesquero mostró una lata correlación negativa con respecto al producto industrial per-cápita.

Para 1977-1982, la distribución geográfica de la inversión en el Estado de Jalisco siguió presentando en lo referente a la inversión pública para el fomento agropecuario y pesquero, una correlación negativa, lo mismo sucedió tonel sector de asentamientos humanos.

En síntesis, los coeficientes de correlación de rango en cuanto al Estado de Jalisco para el total de la inversión pública pasaron de tener una correlación negativa, esto puede significar la preocupación por parte de las autoridades del Estado por tarara de dar impulso a áreas que anteriormente estuvieron un tanto rezagadas en cuento al desarrollo económico.

Con todo lo anterior podríamos concluir, que existen algunas diferencias en cuanto al modo en que se ha distribuido0 geográficamente la inversión pública

---

<sup>5</sup> Definiendo al índice de primacía como:  $I_p = P_2 / (P_1 + P_2)$

Donde:  $I_p$  = Índice de premacia

$P_2$  = Población de la ciudad de rango 1

$P_1$  = Población de la ciudad de rango 2

Este índice tuvo un valor de 0.85812 en 1960 y de 0.85802 en 1970. Según estimaciones este valor pudo haber sido de 0.85802 en 1980. Ver Luis Unikel. El Desarrollo Urbano en México, (México: El Colegio de México, 1976)

a nivel nacional y a nivel del Estado de Jalisco, sin embargo, subsiste la interrogante de que tan significativa es esta diferencia, podríamos responder a esta interrogantes si los sectores de inversión pública que se presentan para los diferentes sexenios a nivel nacional y para el Estado de Jalisco fueran los mismos, desafortunadamente esto no fue posible.

Por otra parte, cabe aquí observar que durante el período que va desde 1971 hasta 1982, el Estado de Jalisco ha tenido grandes inversiones para el desarrollo de grandes obras hidráulicas sobre el Río Tomatlán. Estas inversiones resultaran finalmente en la creación de una rica zona de agricultura capitalista. A este respecto, debemos recordar que la creación de zonas agrícolas capitalistas has sido desde 1930 de prioridad nacional, Ello obedece principalmente a cuestiones de la balanza de pagos. DE ser así, las prioridades de política nacional prevalecen sobre las prioridades del Estado y de ello puede explicar las diferencias que se observan en los coeficientes de correlación de rango en los cuadros 1 y 2.

Par finalizar, parece preocupante los esquemas de la distribución geográfica de la inversión geográfica de la inversión pública a nivel nacional y por qué no mencionarlo también a nivel del Estado de Jalisco, la dispersión de fondos de inversión parecen ser la característica fundamental durante los últimos dos períodos de gobierno analizados. Lo anterior puede ser explicado en base a fuertes presiones políticas por parte de diferentes unidades geográficas con el objeto de apropiarse del mayor volumen de inversión pública posible, esto deja al descubierto, la falta de una estrategia regional de desarrollo para el país.

Ante estos hechos, la falta de una política regional a nivel nacional es notoria, situación que es más grave para el Estado, dando por resultado la ejecución de planes, programas y proyectos con un criterio exclusivamente central. Es evidente entonces, la carencia de estudios regionales en el Estado que puedan permitir linimientos de política regional estatal.

Es por estas reflexiones que el objetivo general del trabajo consiste en hacer una llamada de atención con respecto a la problemática regional actual, a su deterioro paulatino en el tiempo, a la falta de investigaciones y planteamientos específicos para un estrategia regional de desarrollo para el país con beneficio a sus regiones y estados que puedan constituir soluciones a la problemática y a la total negligencia por `parte de organismos encargados de programación del desarrollo en la atención de estos problemas.

CUADRO N° 1

COEFICIENTES DE CORRELACION DE RANGO ENTRE LOS  
DIFERENTES SECTORES DEL GASTO PÚBLICO Y EL PRODUCTO  
INDUSTRIAL BRUTO PER-CÁPITA  
(NIVEL NACIONAL)

<b>INVERSIÓN PARA:</b>	<b>PÚBLICA 1965-1970</b>	<b>PIB/POB, 1971-1976</b>	<b>1975, 1977-1978</b>
Agricultura y pesca	-0.131	-0.059	-0.092
Industria	0.289*	-0.046	-0.020
Comunicaciones y transportes	0.233**	0.124	0.034
Bienestar social	0.322***	0.168	-0.021
Administración y defensa	0.235*	0.192	-0.121
TOTAL	0.252*	0.063	-0.136

\*Valor estadístico significativo a un nivel de 1%

\*\* Valor estadístico significativo a un nivel de 5%

\*\*\* Valor estadístico significativo a un nivel de 10%

CUADRO N° 2

COEFICIENTES DE CORRELACION DE RANGO ENTRE LOS  
DIFERENTES SECTORES DEL GASTO PÚBLICO Y EL PRODUCTO  
INDUSTRIAL BRUTO PER-CÁPITA  
(JALISCO)

INVERSIÓN PARA	PÚBLICA	PIB/POB. 1965-1970	1975	1971-1976	1977-1982
Agricultura, pesca		-----	-0.746***		-0.673***
Industria		0.315*	0.127		-0.249
Comunicaciones y transporte	y	0.116	-0.067		-0.091
Bienestar social		0.491	-0.164		-----
Educación, tecnología	ciencia y	-----	-----		-----
Salubridad y asistencia		-----	-----		0.442
Asentamientos humanos		-----	-----		-0.527*
Otros		0.436**	0.042		-----
TOTAL		0.279	0.139		-0.552***

\*\*\*Valor estadístico significativo a un nivel de 1%

\*\* Valor estadístico significativo a un nivel de 5%

\* Valor estadístico significativo a un nivel de 10%