

Dimensión territorial de la desigualdad y desarrollo regional en México: implicaciones de política pública en el contexto de la crisis sanitaria por COVID-19

11

Javier Delgadillo Macías
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

Rafael Antonio Olmos Bolaños
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Carlos Enrique Vázquez Juárez
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo analiza las condiciones actuales del desarrollo regional en México a partir de un enfoque sobre desigualdad territorial. El estudio hace referencia de manera comparativa a los niveles nacional, regionales y de las entidades federativas, además, considera información sobre el crecimiento económico y las condiciones sociales de la población. Dicha información se analiza en el contexto de dos dimensiones: *i*) el impacto que la pandemia de COVID-19 ha tenido como factor estacional de cambio, y *ii*) el papel que desempeña el sistema de políticas públicas territoriales en la percepción de la desigualdad.

La desigualdad tiene una dimensión personal, económica y social, pero también se manifiesta territorialmente con implicaciones de política pública relevantes. En su dimensión social, las causas de la desigualdad residen en la distribución inequitativa del ingreso nacional y regional, en las diferencias en

el acceso a oportunidades y en las desventajas en el acceso a los bienes y servicios, todas ellas, causas que se expresan en los niveles de calidad de vida de la población. La desigualdad económica supone falta de oportunidades de inversión entre los más vulnerables, contrastes en la formación de capital humano y una reducida productividad de empresas, sectores e instituciones, afectando el potencial de crecimiento regional. La dimensión territorial de la desigualdad explica las dinámicas convergentes o divergentes del desarrollo en las regiones y las entidades federativas, en el tiempo y en la vinculación con la estructura económica de lugar a lugar expresadas como disparidades territoriales. Tanto pobreza como desigualdades tienden a concentrarse en los territorios rezagados y en las periferias, lo que genera marcados contrastes entre las áreas urbanas y rurales, así como dentro de las metropolitanas.

En este contexto, la presente crisis sanitaria ha detonado también incidencias económicas negativas en un amplio segmento de la población mexicana y de las entidades federativas, lo que ha generado que se acentúen las desigualdades, afectando, más que nadie, a los pobres.

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA DESIGUALDAD Y EL DESARROLLO REGIONAL

Mientras que la desigualdad entre personas se ha reducido con el tiempo (Coneval, 2019), aquella existente entre territorios ha aumentado en las últimas décadas. Antes del confinamiento por la pandemia, la desigualdad territorial mantenía una tendencia dispar en las regiones del país, sin embargo, la crisis ha agudizado este problema y muestra impactos diferenciados en los estados. Si tomamos en cuenta el dato de pobreza para el lapso 2018-2020, en 19 de los 32 estados se observa un incremento en el porcentaje de la población en esta situación: las tres entidades con el mayor aumento en este indicador fueron Quintana Roo (30.2 a 47.5 %), Baja California Sur (18.6 a 27.6 %) y Tlaxcala (51.0 a 59.3 %). De acuerdo con el ámbito de residencia, la población rural presentó una disminución relativa en este indicador, al pasar de 57.7 a 56.8 %, mientras que la población urbana incrementó su

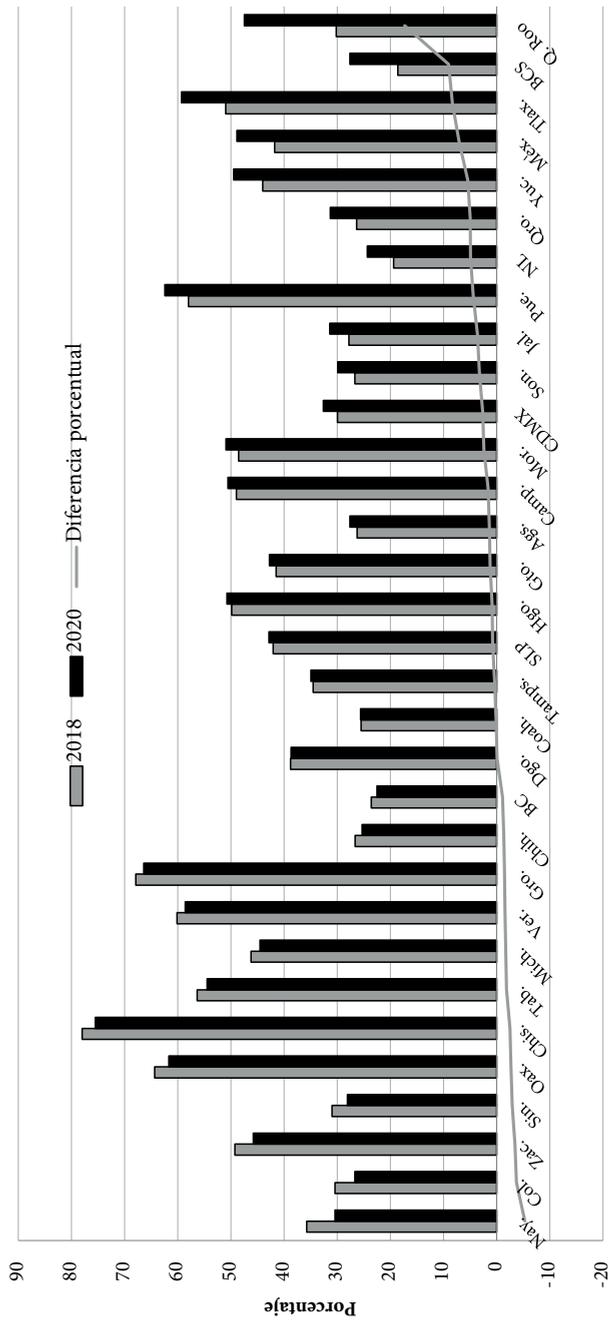
proporción de población en situación de pobreza, con un aumento de 36.8 a 40.1 % (Coneval, 2021b). En su expresión estadística, se observa que la pandemia está afectando en mayor medida a los estados con mejores condiciones de vida frente a aquellos que, en términos comparativos, expresaban menores condiciones, como se observa en la figura 1.

En tiempos de crisis, las regiones menos desarrolladas responden de forma más lenta a las perturbaciones, con efectos negativos a largo plazo sobre los resultados económicos. Para el caso mexicano, puede constatarse esta situación al observar que a partir de la apertura comercial iniciada en los años ochenta, si bien hay un fuerte incremento de la desigualdad de ingresos en la década posterior a 1982, y una clara reducción para la década del 2000, que se asocia con la puesta en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el saldo en un acumulado de cuarenta años es un incremento general de las disparidades en los indicadores económicos y sociales asociados con el ingreso económico de las personas (figura 2).

En este sentido, Gerardo Esquivel destaca dos aspectos reconocidos en la literatura: *i*) que entre mediados de los noventa y 2010 disminuyó significativamente la desigualdad del ingreso en México, y *ii*) que al menos después de 2010 (y al momento actual), la magnitud de la desigualdad es mayor de lo que era a principios de los ochenta. El mismo autor señala que “la reciente reducción de la desigualdad se ha atribuido a tres factores principales: a las remesas que reciben los hogares mexicanos de bajos ingresos (principalmente en zonas rurales); a la mejor focalización de algunos programas sociales; y a una menor desigualdad en los ingresos salariales” (Esquivel, 2015, p. 13).

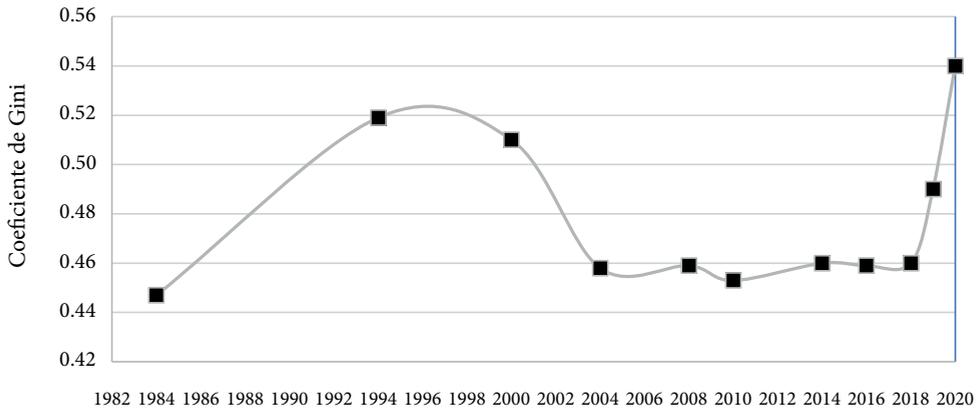
Por su parte, y en relación con la pandemia, el Coneval (2021a) señala que, entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población en situación de pobreza a nivel nacional aumentó de 41.9 a 43.9 %, equivalente a un incremento de 2 puntos porcentuales durante dicho periodo (lo que representa a 3.8 millones de personas). A nivel estatal, en el mismo lapso (véase figura 3), en 19 de las 32 entidades federativas se observa un aumento en el porcentaje de la población en situación de pobreza. Las tres entidades que mostraron el mayor incremento en este indicador fueron Quintana Roo (30.2 a 47.5 %), Baja California Sur (18.6 a 27.6 %) y Tlaxcala (51.0 a 59.3 %). Por otro lado,

FIGURA 1
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN MÉXICO A NIVEL ESTATAL, 2018-2020 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del Coneval (2021a).

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN MÉXICO
(COEFICIENTE DE GINI), 1984-2020



Fuente: Elaboración propia con base en Esquivel (2015) y Coneval (2021a).

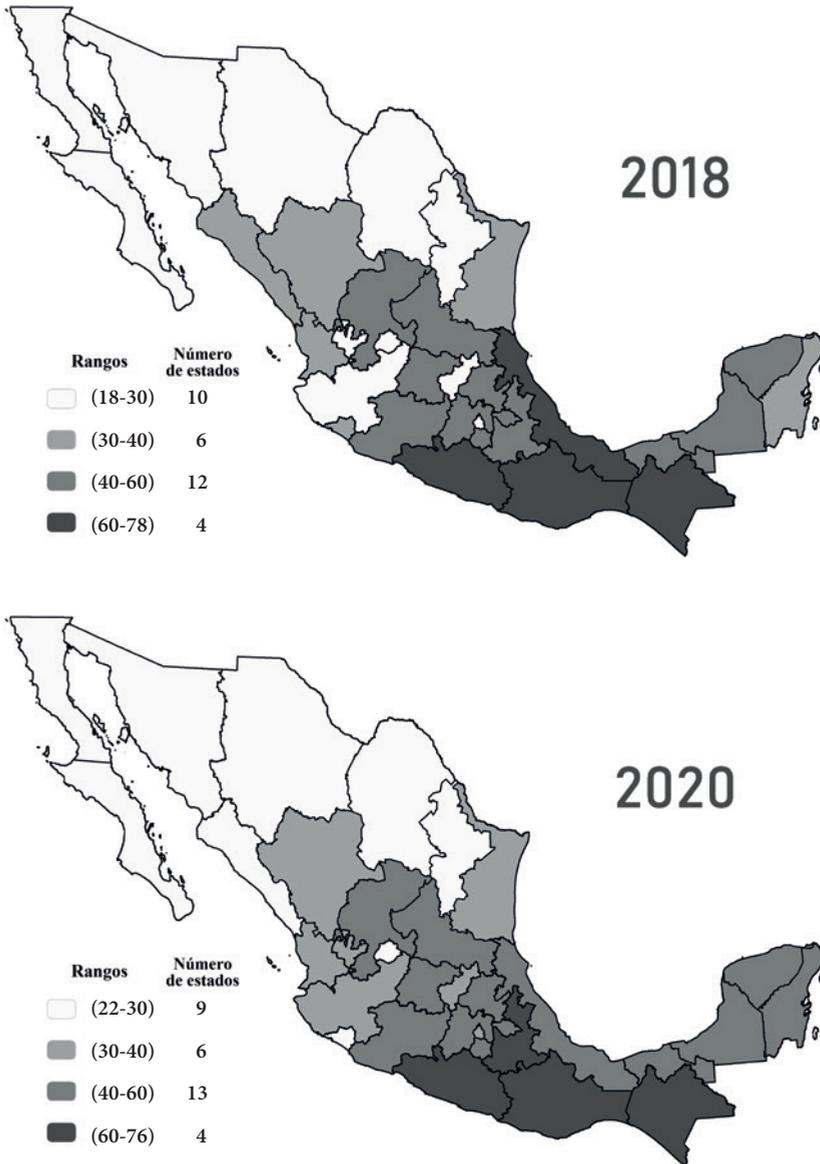
las tres entidades que mostraron la mayor reducción en este periodo fueron Nayarit (35.7 a 30.4 %), Colima (30.4 a 26.7 %) y Zacatecas (49.2 a 45.8 %).

Implicaciones diferenciadas de la desigualdad y el desarrollo regional

El desarrollo regional es un concepto inherente a la transformación de las regiones, un proceso y un fin en las tareas de administración y promoción del crecimiento y del bienestar del país, por lo que debe ser considerado una cuestión de Estado en las tareas de la reducción de la desigualdad y un elemento fundamental al reconocer la importancia de las políticas públicas como el principal instrumento de intervención que utilizan las instituciones gubernamentales para su acción.

Para propósitos del presente documento, como concepto, el desarrollo regional lo entendemos como el conjunto de procesos y cambios sostenidos en los ámbitos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial,

FIGURA 3
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR ESTADO



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2021a).

concertados colectivamente y que suceden dentro de las unidades político administrativas del país. El objetivo de promover el desarrollo regional requiere de la intervención del Estado a través de acciones de política pública emprendidas por las instituciones nacionales y subnacionales de incidencia territorial. Por tanto, el desarrollo regional se asocia con cuestiones tales como el incremento de la producción y el progreso técnico, las tareas de gobernabilidad y gobernanza territorial, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general, y la organización territorial de la sociedad que habita en las regiones.

Con base en estas ideas, coincidimos en que una política territorial sustentada en un enfoque de desarrollo regional implica trascender las limitantes que impone la desigualdad económica. Lo hace a través de acciones de política pública que se dirigen de manera específica a lugares y personas en momentos y situaciones determinadas, por ello, se acepta su importancia como política concreta de acción localizada. Para la política regional, la desigualdad se percibe como una barrera al desarrollo y, en ese sentido, actúa en contra de ella. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) reconoce este fin y por ello coloca a la igualdad en el centro del desarrollo, y señala dos razones:

Primero, porque provee a las políticas de un fundamento último centrado en un enfoque de derechos y una vocación humanista que recoge la herencia más preciada de la modernidad. Segundo, porque la igualdad es también una condición para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en la innovación y el aprendizaje, con sus efectos positivos sobre la productividad, la sostenibilidad económica y ambiental, la difusión de la sociedad del conocimiento y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena (Cepal, 2018, p. 5).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021) señala, en referencia al país, que las condiciones preexistentes de desigualdad están moldeando la intensidad de los efectos ocasionados por la pandemia de COVID-19; es decir, no todas las personas están siendo afectadas de igual manera, al mismo tiempo y con similar grado de severidad, y no todas

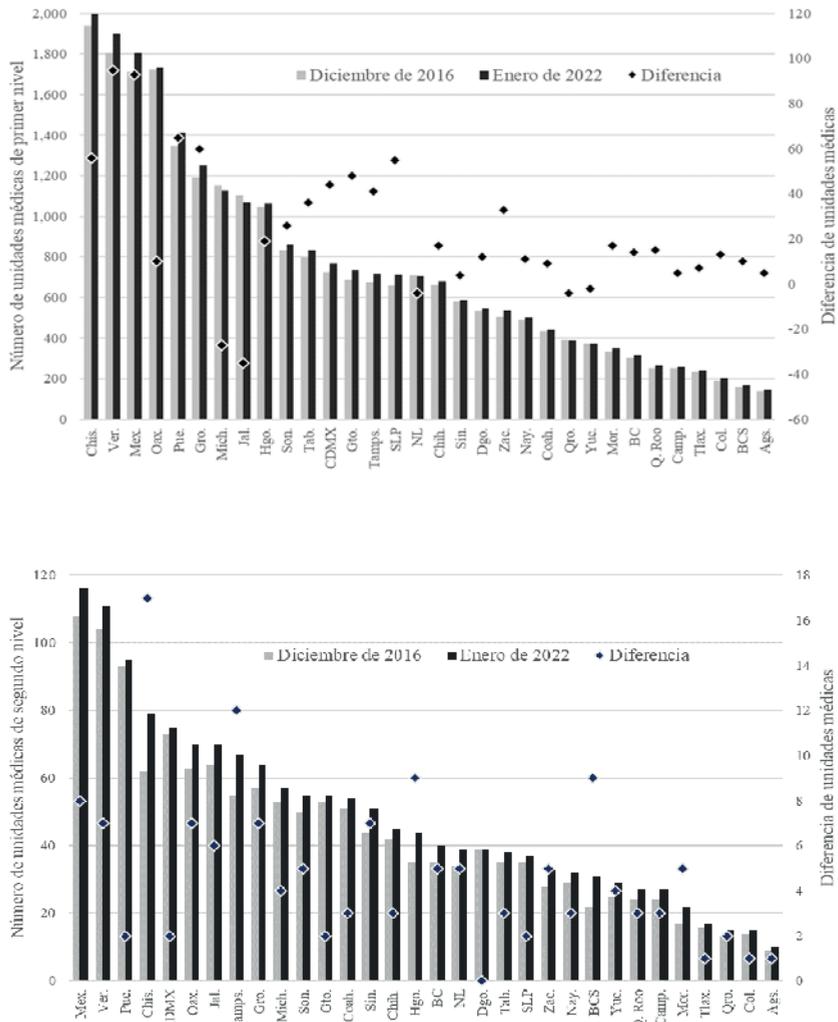
se recuperan con la misma velocidad. Estas diferencias en situaciones, posibilidades y ritmos de recuperación se presentan de manera distinta al interior de estados y municipios que concentran áreas geográficas polarizadas socialmente. Lo mismo sucede en términos económicos y regionales: no todas las entidades federativas se han visto afectadas de igual manera, en las mismas dimensiones y con ritmos de recuperación similares, en parte, esto se debe a sus niveles de desarrollo previos a la pandemia y, sobre todo, a dos aspectos clave: la concentración poblacional en zonas metropolitanas y ciudades muy pobladas, y la capacidad de infraestructura sanitaria y urbana, asociadas con posibilidades productivas y de empleabilidad de trabajadores al interior de dichas ciudades (empleos formales e informales).

Entonces, el cuestionamiento central hacia la política pública actual sería: ¿cómo reducir la desigualdad en México y favorecer el desarrollo regional? En la respuesta debería estar considerado el diseño de instrumentos de política diferenciados en función de las especificidades regionales y las dimensiones institucionales. Al respecto, Oxfam, en un informe de 2018, expone un catálogo de propuestas para reducir la desigualdad en México en el que se señala con insistencia la necesidad de lograr cambios profundos en aspectos de política social y económica de carácter general, como consolidar un sistema de seguridad social universal efectivo y otros específicos de índole regional, como la necesidad de incrementar los recursos de las entidades federativas más pobres del país para mejorar la infraestructura escolar, construir nuevos hospitales y aumentar las becas para estudiantes de bajos ingresos, en especial en el nivel medio superior (Vázquez et al., 2018, p. 5).

INCIDENCIAS DE LA DESIGUALDAD REGIONAL, 2010-2020

En este apartado presentamos los factores de variación asociados con la desigualdad territorial al momento actual. Se consideran indicadores relacionados con crecimiento económico, desarrollo social, educación, bienestar, migración y servicios públicos, entre otros. Aplicamos un análisis multidimensional de la desigualdad territorial tomando como unidad espacial las entidades federativas.

FIGURA 4
 NÚMERO DE UNIDADES DE ATENCIÓN MÉDICA DE PRIMER
 Y SEGUNDO NIVEL (PÚBLICAS), DICIEMBRE DE 2016 A ENERO DE 2022



Nota: Se han descartado los niveles de atención médica no especificados.
 Fuente: Elaboración propia con base en los catálogos de la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud.

Partimos del reconocimiento de las diferencias regionales en términos de distribución espacial del poder económico y del empleo, por lo tanto, de calidad de vida y oportunidades. Planteamos, a manera de hipótesis, que las relaciones entre poder económico y calidad de vida originan también contrastes que llevan a que la situación social sea más desigual en términos territoriales y entre regiones, lo que afecta al objetivo de una integración menos dispar entre estados y en las dimensiones económicas y sociales para el país. El análisis se enfoca a detectar los cambios producidos en la última década, 2010-2020, y muestra diferencias en el comportamiento de la situación socioeconómica entre entidades.

Descripción del modelo

Como primer paso, se llevó a cabo una revisión de los indicadores disponibles y se seleccionaron aquellos que consideramos clave para expresar las condiciones de desigualdad regional, agrupando cuatro componentes para el modelo de análisis. En total, se agregaron 53 indicadores compilados. Posteriormente, se procedió a realizar un análisis exploratorio estadístico por componentes principales con la finalidad de identificar la manera óptima de agrupar a los indicadores, lo que arrojó en un primer momento siete componentes, y con base en criterios de la metodología, se decidió integrar al conjunto de indicadores en cinco categorías denominadas economía, empleo y mercado laboral (12); oportunidades vitales y educativas (10); acción del Gobierno, políticas e instituciones (11); bienestar y salud (15), y medio ambiente (5) (figura 5).

Se generaron las correlaciones (método Pearson) al interior de las categorías para identificar los niveles de asociación más representativos como guías para la descripción analítica. El resultado del análisis muestra correlaciones de normales a muy altas (de 0.4 a 0.9) directas e inversas en la mayoría de los casos, lo que da certidumbre estadística y analítica.

FIGURA 5
COMPONENTES E INDICADORES UTILIZADOS PARA EL ANÁLISIS REGIONAL

Economía, empleo y mercado laboral

PEA, balance comercial neto, informalidad laboral, PIB per cápita y crecimiento del PIB, ingreso de la población ocupada, incremento de unidades económicas y personal ocupado por tamaño de unidad económica, diferencia de los ingresos por género, sectores presentes en la economía.

Oportunidades vitales y educativas

Población en situación de pobreza y con tres o más carencias sociales, índice de marginación, índice de Gini, promedio de escolaridad, eficiencia terminal en nivel medio superior, tasa de absorción en educación superior, matriculación en educación básica, centros de investigación y patentes solicitadas por cada cien mil de la PEA.

Acción del Gobierno, políticas e instituciones

Distribución del PEF, población víctima de corrupción, computadoras por cada cien servidores públicos, percepción de inseguridad en transporte y espacios públicos, hogares víctimas de robo a casa habitación, incidencia delictiva, agencias del ministerio público y fiscalías por cada cien mil habitantes; puntaje de gobiernos eficientes y eficaces, del sistema político y funcional y del sistema de derecho; participación ciudadana.

Bienestar y salud

Población (tasa de crecimiento), edad media, población emigrante respecto a la población total, índice de envejecimiento, población insatisfecha con los servicios de salud, esquema básico completo de vacunación para menores, médicos y enfermeras por cada mil habitantes, camas en área de hospitalización por cada mil habitantes, esperanza de vida, porcentaje de población con acceso a servicios (agua entubada y drenaje), población con grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Medio ambiente

Tratamiento de aguas residuales, eficiencia económica del agua en la agricultura, morbilidad por enfermedades respiratorias, pérdida de superficie cubierta por árboles, intensidad energética de la economía.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez definidas las categorías e identificada su asociación, se procesó la matriz de indicadores a través del modelo estadístico de análisis multivariado de jerarquización denominado valor índice medio (VIM).¹

Para el desarrollo del modelo estadístico se procesaron datos de los años 2010 y 2020 (o muy cercanos, debido a las características de las bases de datos y su disponibilidad) con la finalidad de obtener los VIM en dos cortes temporales por categoría y, así, identificar dos dimensiones de la desigualdad: *a*) el peso estructural de la desigualdad territorial en el contexto del desarrollo regional del país, y *b*) revisar los cambios en una década, expresados por entidad federativa y por cada componente de análisis de las desigualdades. Este ejercicio muestra una radiografía territorial de las condiciones del país en dos momentos históricos recientes.

Representaciones cartográficas de los resultados

Economía, empleo y mercado laboral. En 2010, 13 entidades reflejaban un grado alto de VIM, se distinguen preponderantemente en la zona norte, centro y occidente del país, mientras que el grado medio se observa de occidente a noreste, de manera transversal. Las entidades con grado bajo se ubican al sur y son limítrofes con el Golfo de México. Para 2020, el patrón de entidades con grado alto se mantiene de manera general; se agregan los estados de Sinaloa, Aguascalientes, Guanajuato y Puebla, mientras que Estado de México y Morelos cambiaron

¹ El modelo VIM resulta útil para resumir y agrupar los registros (entidades federativas) según su nivel jerárquico por dimensión, esto es, posicionar, con base en las cifras de las variables, el comportamiento estadístico en el conjunto de registros, altos y bajos, según el sentido (positivo o negativo) de la dimensión o categoría. Así, con base en las características (de la mayoría) de las variables, se definió como una evaluación positiva, es decir, las cifras altas representan que “más es mejor” y, en el caso de indicadores contrarios, por ejemplo, población en situación de pobreza, los datos se multiplicaron por -1 con el objetivo de invertir las cifras y mantener la lógica de una evaluación positiva; los valores altos son mejores indicadores para las categorías.

de categoría respecto a 2010. Los estados de Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala se mantuvieron con un grado bajo. Para 2020, las entidades con el VIM más alto en esta categoría son Querétaro, Baja California y Ciudad de México. Las cuatro con grado bajo fueron Guerrero, Morelos, Oaxaca y Tlaxcala.

Oportunidades vitales y educativas. En 2010 y 2020 se mantienen los patrones espaciales, el grado alto se distinguió en las entidades fronterizas, al centro y occidente del país (Colima, Jalisco, Aguascalientes, Querétaro, Ciudad de México y la integración de Tlaxcala). Los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz se mantuvieron con un grado bajo. Las regiones centro, norte y península de Yucatán se distinguen por el grado medio. En 2020, las entidades que encabezan la categoría son Querétaro, Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México y Sinaloa.

Acción del Gobierno, políticas e instituciones. Se distinguen cambios en las regiones norte, noreste (de bajo-medio a alto) y occidente (de alto a bajo y medio). Los estados con el VIM más bajo en esta categoría (2020) son Estado de México, Puebla, Morelos y Quintana Roo. Destaca el estado de Chiapas por tener un grado alto y ocupar la quinta posición a nivel nacional, en contraste con otras categorías como oportunidades vitales y educativas, ya que en esta ocupa el último lugar.

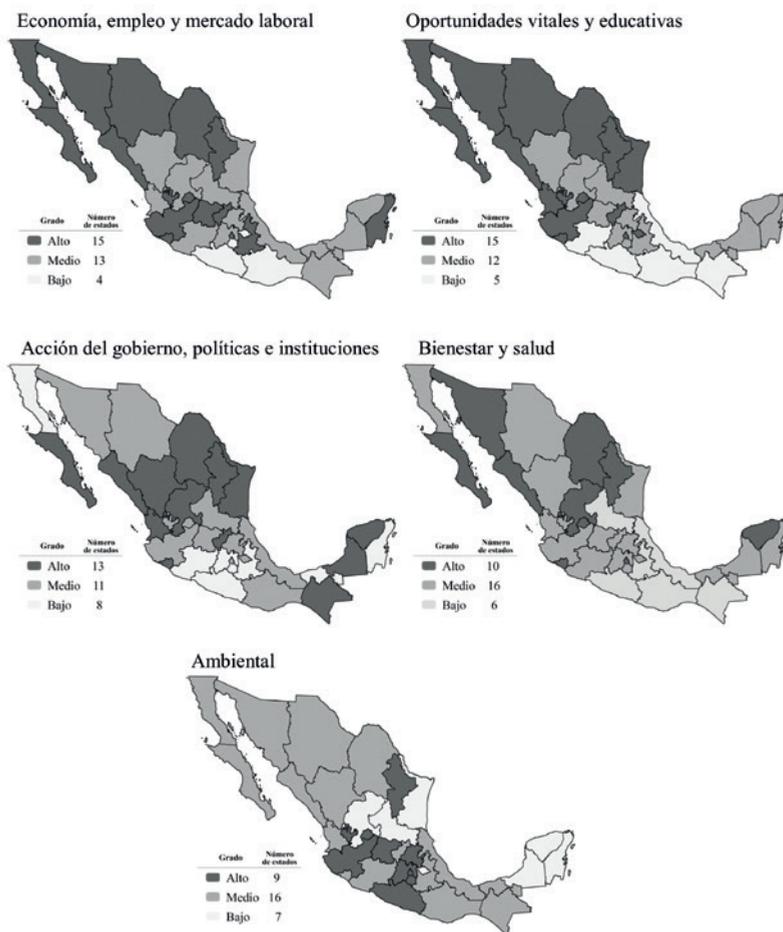
Bienestar y salud. Las entidades con el VIM más alto en esta categoría son Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León, Baja California Sur y Sonora. Mientras que en las regiones este y sur del país, las entidades con valores más bajos son Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Guerrero y San Luis Potosí.

Medio ambiente. En este componente, las entidades con VIM grado alto se ubican en la zona centro y occidente del país. Principalmente, las cuatro entidades con valores más altos son Ciudad de México, Jalisco, Estado de México y Morelos. La mitad de las entidades registran un grado medio, sobre todo en las zonas norte, noroeste y sur. Las entidades con grado bajo se observan en la península de Yucatán y noreste del país, los valores más bajos los registran Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, Campeche, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

El VIM promedio de los cinco componentes de 2010 a 2020 registra que varias entidades se mantuvieron con un grado alto, con la adición de Sinaloa

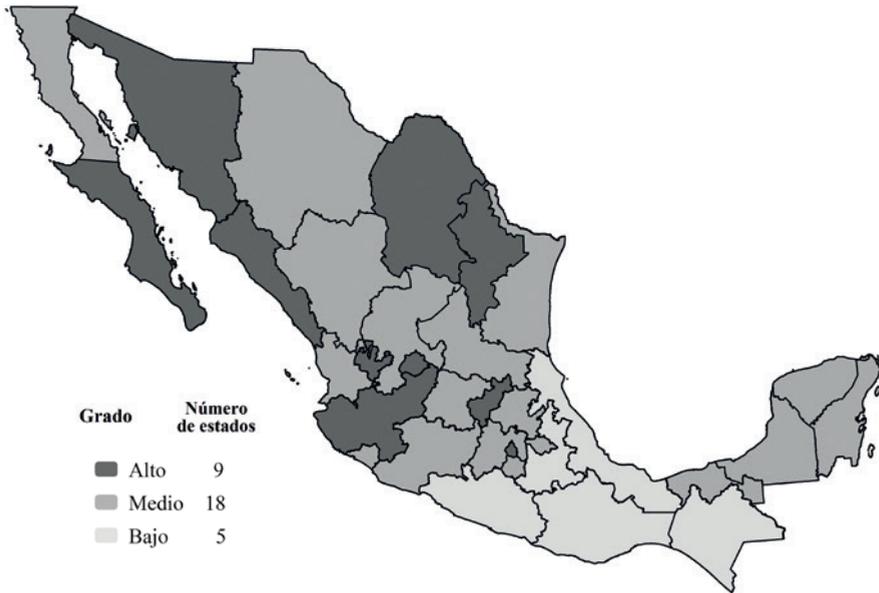
y Aguascalientes, mientras que en el grado medio se mantuvieron las mismas entidades respecto a 2010; se adicionan Hidalgo y Michoacán. Sin embargo, en el grado bajo se mantienen los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz (figura 6).

FIGURA 6
EXPRESIONES TERRITORIALES DEL DESARROLLO Y LA DESIGUALDAD.
MEDICIÓN EN CINCO COMPONENTES ANALIZADAS



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 7
VALOR ÍNDICE MEDIO: COMPARATIVO DE LOS CINCO COMPONENTES
ANALIZADOS, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia.

El VIM promedio de los cinco componentes muestra que, después de una década, los patrones de distribución espacial e indicadores se mantienen similares en la mayoría de los casos. Cabe destacar que se han dado mejoras sustanciales en algunos indicadores; sin embargo, no se muestra un cambio significativo en dichos comportamientos. Es decir, las entidades con mejores condiciones de vida se han conservado así e, infortunadamente, los estados menos favorecidos mantienen estadísticas relativamente similares, incluso de posicionamiento geográfico. Este ejercicio, de manera indirecta, da indicios de una posible tendencia hacia el año 2030.

Desigualdades regionales en el contexto actual: algunos hallazgos

Economía, empleo y mercado laboral

En el análisis del comportamiento de la última década se reitera una permanencia de la desigualdad regional. Al considerar los últimos años, las variables económicas permiten también reconocer algunos impactos que ha tenido la crisis sanitaria por COVID-19. Por ejemplo, en términos de la diferencia en el crecimiento del producto interno bruto (PIB) entre 2010 y 2020, los estados mejor posicionados fueron Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Ciudad de México y Baja California, entidades que se caracterizan por tener una importante actividad industrial, manufacturera y de servicios, sin embargo, la diferencia del crecimiento real de este indicador en términos porcentuales solo va de 0.42 a 0.60 % en el mejor de los casos, que corresponde al Estado de México.

Se presentan entidades que perdieron dinamismo en el comparativo de esta década. La mitad de las entidades tuvo una diferencia negativa en su PIB. Los casos más extremos fueron Tamaulipas, Chiapas, Veracruz, Tabasco y Campeche, con diferencias que van de -0.21 %, para el primer caso, a -2.28 % para el último. Lo anterior permite deducir no solo un decrecimiento general de la actividad económica en dichos estados, sino además una ralentización de la economía en todo el país.

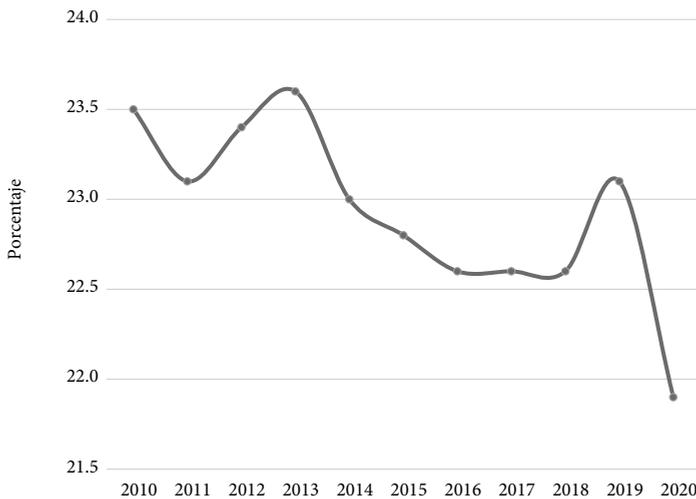
Cuando se toma en cuenta la diferencia del PIB per cápita para el mismo periodo, Tabasco y Campeche reportan los saldos negativos más pronunciados, derivados principalmente de la caída de la actividad petrolera, la más importante para dichas entidades. Sin embargo, la crisis también se refleja en entidades con actividades susceptibles a la crisis sanitaria actual, como lo es el sector servicios y, con ello, las actividades turísticas, en particular el turismo internacional, es por ello que Chiapas, y especialmente Baja California Sur y Quintana Roo tuvieron una diferencia negativa sustancial en su PIB per cápita (por encima de los 20 000 pesos entre una década y otra).

Como es sabido, el sector informal en México alcanza los niveles más altos en América Latina, para 2020 representó 55.6% de la población ocupada; por cada 100 pesos del PIB, 22 pesos se generaron en la informalidad, en

cambio, 44 % de los empleos formales generaron 78 pesos (INEGI, 2021). Un aspecto identificado en prácticamente todas las entidades fue la disminución de la informalidad, en cuyo caso, los mejores índices fueron para Aguascalientes (-9.8 %), Chihuahua (-9.6 %), Jalisco (-8.2 %) y Nayarit y Guanajuato (con valores por encima de -7 por ciento).

Tales disminuciones significan ventajas positivas para la población, la cual obtiene mayores beneficios al participar en la economía formal y tener la oportunidad de acceder a servicios de salud y prestaciones, incluyendo la posibilidad de un retiro digno. Sin embargo, todo parece indicar que la disminución se debe principalmente a los efectos derivados de la crisis sanitaria, el confinamiento y la parálisis económica que la situación generó (figura 8).

FIGURA 8
CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO
BRUTO DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN EL PIB (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021).

Oportunidades vitales y educativas

La caída del PIB de las entidades tiene una fuerte repercusión en el ingreso de los hogares y, por supuesto, esto se refleja en el aumento de la pobreza. En el comparativo 2010-2020 resaltan seis entidades federativas en las que hubo una diferencia notable en el aumento del porcentaje de población en situación de pobreza, estas fueron Puebla (1.9%), Veracruz (3.3%), Ciudad de México (5.6%), Estado de México (7.9%), Morelos (9.4%) y Quintana Roo (10.2%). De hecho, dichas entidades fueron las únicas en las que la pobreza aumentó, mientras que en el resto del país hubo una disminución, en algunos casos muy modesta, como en Yucatán (-0.48%), y en otros la diferencia resultó destacable, con tasas mayores a 10%, tal como sucedió con Aguascalientes, Nayarit, Chihuahua, Durango y Zacatecas, siendo este último el que registró el mayor descenso (-16.5%).

En cuanto a la diferencia del porcentaje de población con tres o más carencias sociales, en la década revisada se advierten disminuciones en casi todas las entidades federativas, con excepción de Quintana Roo; las caídas más pronunciadas se registraron en estados con un predominante sector primario: Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Hidalgo y Michoacán, el primero de ellos con valores de -10.2% y el último con -12.2%, lo que representa un avance, que si bien no implica específicamente la disminución total de la pobreza y de las carencias que padecen las familias, sí representa una atenuación en las privaciones que sufre una parte importante de la población mexicana.

Respecto de la cobertura de servicios públicos, destacan las entidades que han hecho esfuerzos para acercar estos servicios a una mayor cantidad de población, siendo beneficiadas entidades que tienen los umbrales más bajos en su cobertura. Al final, esto conlleva un cambio positivo que permite disminuir las asimetrías entre regiones del centro y norte del país y las entidades menos favorecidas del sur. Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Veracruz y Puebla aumentaron sus niveles de cobertura en el acceso al servicio de agua entubada entre 11 y 18.2%, lo mismo que Yucatán, Guerrero, San Luis Potosí e Hidalgo, y de nueva cuenta Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz mejoraron en

más de 10% en promedio la proporción de población con drenaje conectado a la red pública de alcantarillado o fosa séptica (figura 9).

En lo que toca al análisis del rubro de accesibilidad de la población a carretera pavimentada, sobresalen los estados de Oaxaca, Tlaxcala, Hidalgo, Nayarit, Guerrero, Yucatán, Zacatecas, Chiapas, Puebla y Morelos, que hicieron esfuerzos sustanciales para mejorar esta condición de accesibilidad; el primero de ellos tuvo una disminución en el rezago de casi 21%, y el último de poco más de 10%, lo que permite reconocer una mayor conectividad de la población, mejorando las condiciones de accesibilidad a servicios, un aumento del comercio y una mayor disponibilidad en el acceso a alimentos, incluidos granos básicos, los cuales no llegan fácilmente a las localidades de menor tamaño o alejadas de los grandes centros de población.

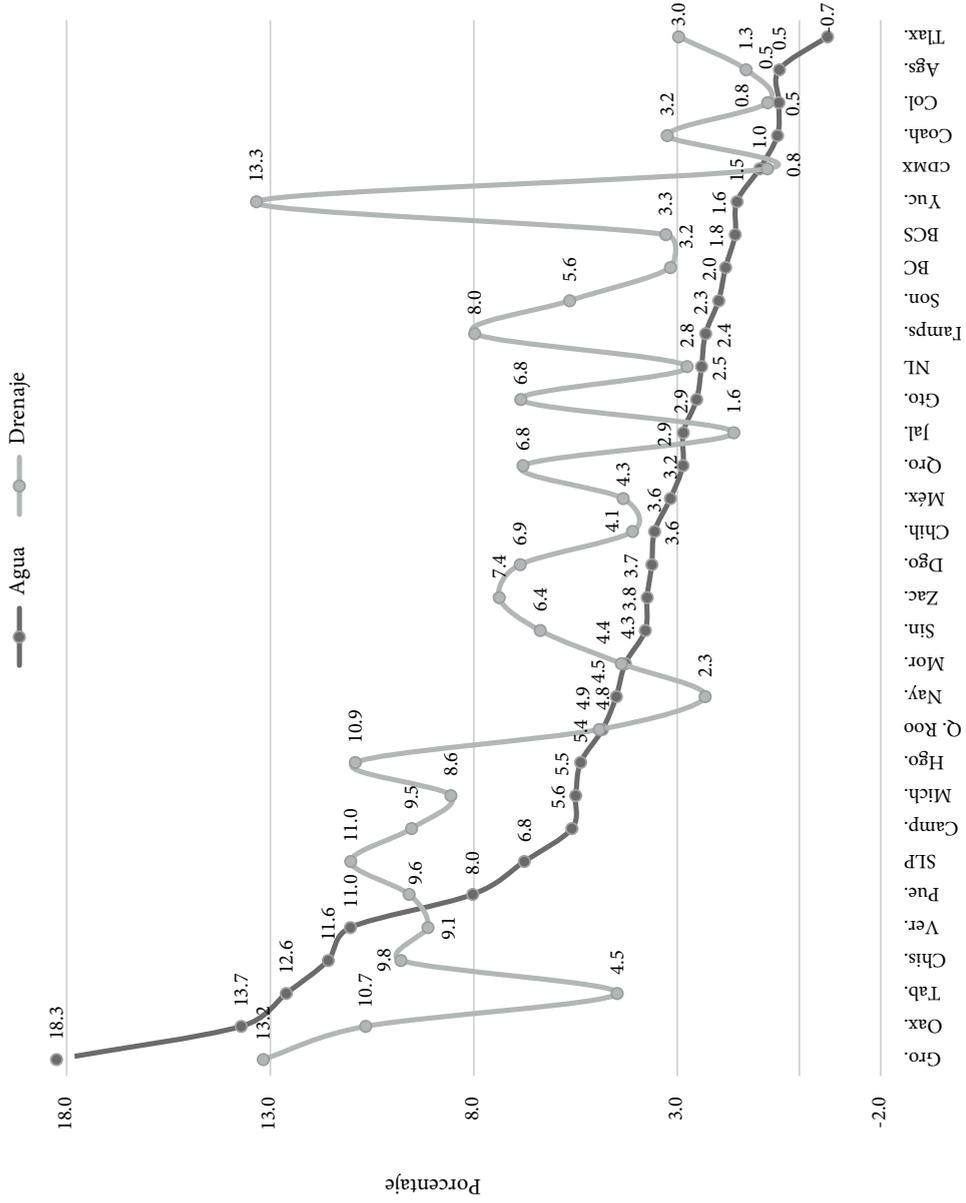
Acción del Gobierno, políticas e instituciones

En el campo de las diversas acciones de Gobierno, las políticas y el papel de las instituciones, centramos la atención en uno de los indicadores más representativos de la desigualdad, a saber, la población de 18 años y más víctima de corrupción. Para el periodo 2013-2019, el indicador resulta particularmente importante si hablamos en términos del funcionamiento adecuado de las instituciones, sobre todo en el sentido del reconocimiento directo e indirecto que se tiene sobre la honestidad y rectitud con la que se manejan el Gobierno y sus funcionarios. En ese sentido, resalta que en la mayoría de las entidades (25) aumentó este indicador, lo que en términos de la conducción del Gobierno implica que, infortunadamente, poco se ha cambiado la situación en ese sentido, sobre todo cuando se infiere que dicha medición aumentó casi 18% para el caso más alto (Durango).

Asimismo, una adecuada gobernanza incluye la gestión y producción del espacio público bajo la participación de actores públicos, privados y la sociedad civil; el espacio público se entiende como elemento imprescindible en el desarrollo de una sociedad, pues brinda diferentes servicios para la producción, la circulación y el esparcimiento; la forma en que se (re)produce es

FIGURA 9

DIFERENCIA DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON ACCESO AL SERVICIO DE AGUA ENTUBADA Y CON DRENAJE CONECTADO A LA RED PÚBLICA DE ALCANTARILLADO O FOSA SÉPTICA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010-2020

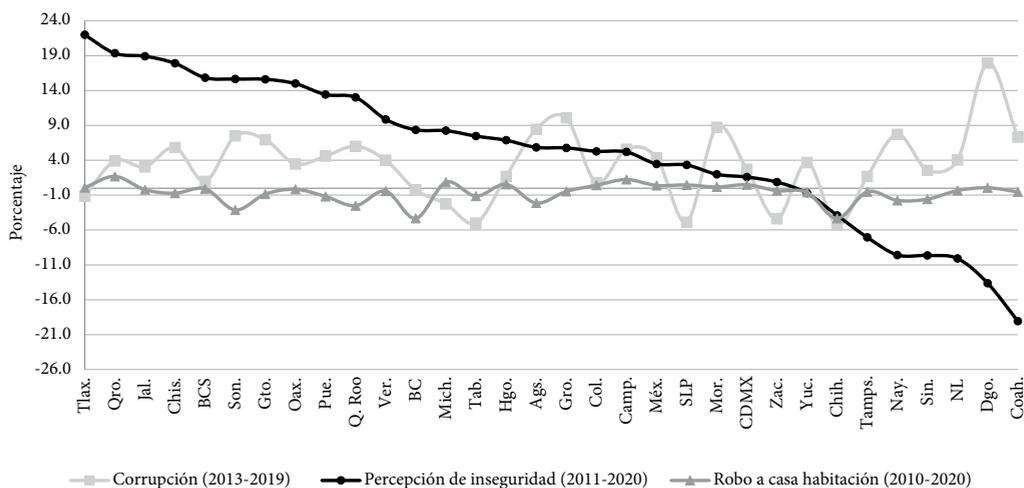


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

reflejo de la organización que priva en una sociedad. En tal sentido, otro indicador muy importante está relacionado con la percepción de inseguridad que la población manifiesta, especialmente en el transporte y los espacios públicos; así, en 24 entidades aumentó la percepción de inseguridad, en particular para 10 estados que registraron un alza de entre 10 y 22 puntos porcentuales, los cuales fueron (de mayor a menor índice): Tlaxcala, Querétaro, Jalisco, Chiapas, Baja California Sur, Sonora, Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo (figura 10).

De los estados mencionados en el párrafo anterior, varios de ellos también coinciden en términos de la incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes, que se ha incrementado considerablemente; en el comparativo 2010-2020,

FIGURA 10
 DIFERENCIA EN EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS
 Y MÁS VÍCTIMA DE CORRUPCIÓN, QUE MANIFIESTA SENTIRSE INSEGURA
 EN EL TRANSPORTE Y EN ESPACIOS PÚBLICOS, Y HOGARES VÍCTIMAS
 DE ROBO A CASA HABITACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2019, 2021a, 2021b).

fueron mayores de 200 % en entidades como Querétaro, Colima, Ciudad de México, Puebla, Morelos, Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Campeche, Tabasco, San Luis Potosí, Tlaxcala, Hidalgo, Chiapas y Jalisco. En contraste, todos los demás estados tuvieron un descenso muy significativo en dicho delito.

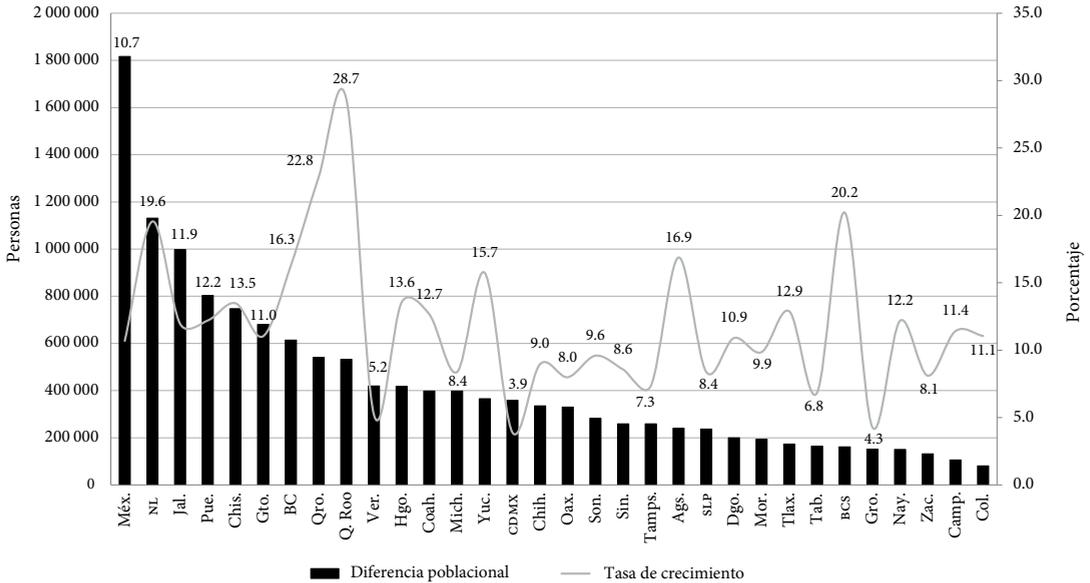
Bienestar y salud

Contextualizando la situación demográfica de las entidades, llaman la atención los cambios demográficos experimentados durante los últimos diez años. El primero tiene que ver con el incremento poblacional por entidad federativa en la última década, que en la mayoría de los casos tiene correspondencia con las entidades más pobladas del país y, por tanto, con su crecimiento natural; por otra parte, puede estar relacionado no solo con este aspecto, sino que puede deberse a una alta inmigración, derivada de las actividades económicas que ahí se desarrollan.

En el primer caso, se puede citar como ejemplo el Estado de México, que al ser la entidad más poblada del país, tuvo un incremento en esta década de 1.8 millones de personas, lo que equivale a una contribución de 13.3 % en el aumento poblacional a nivel nacional; para Nuevo León, el incremento fue de 1.1 millones de personas, equivalente a 8.3 % del crecimiento poblacional también a nivel nacional; para Jalisco, sus valores fueron de 0.9 millones (7.3 %), para Puebla de 0.8 millones (5.9%), y finalmente aparece Chiapas, con 0.75 millones (5.5 %), lo que significa que estas cinco entidades contribuyeron con 40 % del incremento poblacional nacional de la última década.

En el segundo caso se encuentran Quintana Roo, Querétaro, Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes, Baja California y Yucatán, entidades que tuvieron tasas de crecimiento poblacional por encima de 15 %. Esto se puede relacionar con el importante incremento de las actividades manufactureras y de servicios (Qroo, NL, Ags y BC), pero en otros estados su crecimiento está relacionado con el sector servicios, principalmente con el ámbito turístico (QRoo, BCS y Yucatán) (figura 11).

FIGURA 11
INCREMENTO POBLACIONAL Y TASA DE CRECIMIENTO
POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010, 2020).

Medio ambiente

El componente ambiental se ubica como un elemento indispensable en la evaluación de la política pública, y en un contexto de pandemia, se analiza en términos de amenazas adicionales que afectan la salud pública. En tal sentido, tomamos como referente la morbilidad por enfermedades respiratorias. En el periodo analizado, este indicador se modificó drásticamente aumentando hasta casi 400% para el caso más grave, que fue Zacatecas. Los diez casos subsiguientes no se situaron en mejores condiciones: Tlaxcala, BCS, Tamaulipas, NL, Aguascalientes, Sinaloa, Durango, Nayarit, Yucatán y Colima tuvieron aumentos que van desde 280% para el primer caso, hasta 240% para el último.

Sin embargo, las entidades con menores incrementos fueron: Chiapas, Jalisco, Veracruz, Michoacán y Estado de México, y a pesar de que fueron las menos afectadas en proporción, tuvieron un aumento superior a 100 % en el número de casos.

PAPEL DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN LA ATENCIÓN A LA DESIGUALDAD SOCIAL Y EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

Con base en la perspectiva del desarrollo, la gestión territorial debe entenderse como un principio democrático para sustentar de mejor manera los objetivos colectivos presentes en cada expresión territorial. Es una acción compartida entre actores públicos, sociales e institucionales, bajo principios de gobernabilidad y gobernanza participativa. Su propósito es atenuar o eliminar la desigualdad persistente. ¿Qué tanta responsabilidad tiene la política pública en el cumplimiento de este objetivo?

Como hemos expuesto con anterioridad, la interpretación reciente de las dinámicas territoriales reconoce la presencia de las desigualdades como una constante e incorpora las interrelaciones escalares en el análisis del fenómeno, las cuales incluyen las escalas nacionales y subnacionales, pero también el contexto internacional. Esta aproximación multiescalar implica considerar de manera conjunta tanto los factores endógenos a los territorios como aquellos elementos emanados de las escalas nacionales y globales, lo que añade mayores desafíos para las políticas públicas territoriales (Ilpes, 2019).

La gestión del desarrollo regional ubica su principal interés en las acciones, principalmente económicas y de gobernanza participativa que motiven como objetivo final el beneficio social. En este sentido, el ejercicio histórico del gasto federal es una medida comparativa para reconocer la orientación e incidencia de la política pública. La tabla 1 destaca esta prioridad del ejercicio presupuestal en distintas administraciones en México. Con el Gobierno actual, este porcentaje se elevó de manera importante hasta alcanzar casi 65 % del gasto público.

TABLA 1
GASTO FEDERAL PROGRAMABLE EN DESARROLLO SOCIAL
(COMPARATIVO 1988-2022)

Presidente	Gasto en desarrollo social (porcentaje del gasto programable)
Carlos Salinas de Gortari	48.4 (promedio 1989-1994)
Ernesto Zedillo Ponce de León	57.3 (promedio 1995-2000)
Vicente Fox Quesada	59.5 (promedio 2001-2006)
Felipe Calderón Hinojosa	56.3 (promedio 2007-2012)
Enrique Peña Nieto	58.5 (promedio 2013-2018)
Andrés Manuel López Obrador	64.8 (promedio 2019-2021)

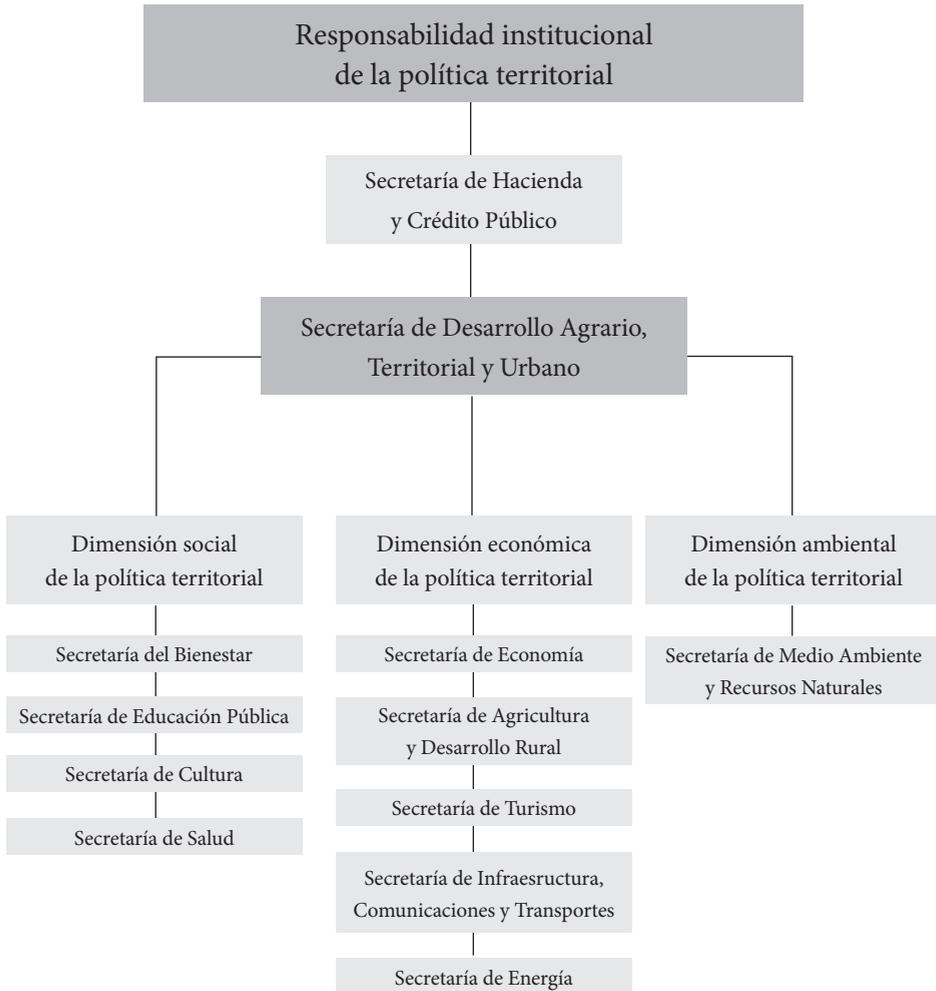
Actualización propia con base en información de la SHCP (2022).

Fuente: Martínez Espinoza (2021, pp. 121-142).

El Gobierno actual se propuso fortalecer una estrategia de desarrollo para el conjunto del país basada en la atención social como objetivo prioritario, con una fuerte carga sectorial de sus acciones, encabezada por la Secretaría del Bienestar, y mantiene en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) la responsabilidad de implementar las políticas de índole territorial y urbana (figura 12). La figura de la intersectorialidad en el ejercicio público reconoce el papel transversal de las instituciones federales, la cual es replicada en la organización interna de las entidades federativas.

Las políticas de ascendencia territorial están comprometidas con acciones técnicas, geográficas y de infraestructura, como conectar entre sí las zonas urbanas, periurbanas y rurales; con acciones económicas y productivas, como promover la equidad territorial y aprovechar los potenciales territoriales para generar ventajas locacionales; con acciones sociales, para impulsar la cohesión, favorecer el desarrollo endógeno y la cooperatividad local, y con tareas clave para condicionar las acciones al logro de la sustentabilidad medioambiental local, regional y nacional.

FIGURA 12
INSTITUCIONES FEDERALES QUE PARTICIPAN
EN ACCIONES DE POLÍTICA TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia.

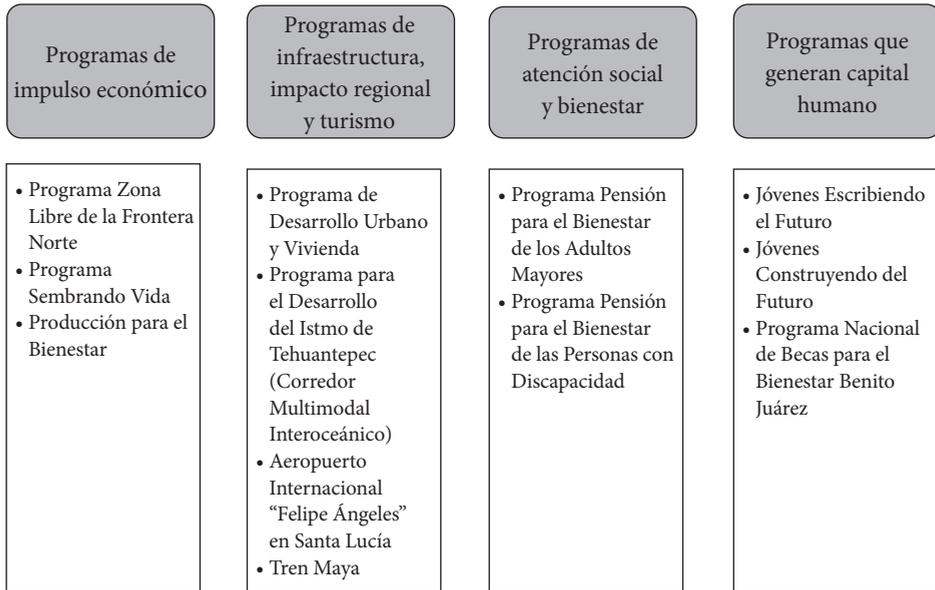
Lo local es regional, lo regional es territorial, lo territorial es campo de la gestión pública

La gestión pública territorial opera a través de mecanismos de planeación y ordenamiento territoriales contruidos en la lógica de gobernabilidad predominante (modelo *top-down*), aunque debiera transitar con mayor velocidad hacia el reconocimiento formal de los actores territoriales, aprovechando el “conocimiento local” y la inteligencia que los actores poseen y adoptan como principios, reconocer identidades y recuperar dimensiones formales de la territorialidad construida.

Al observar el escenario territorial, la acción gubernamental aparece en los distintos planos institucionales: federal, estatal y municipal, también en sus dimensiones más cercanas a la ciudadanía, donde se conciben como acciones de gobernabilidad metropolitana y regional y en sus dimensiones urbanas o rurales como categorías espaciales de intervención. A lo largo del tiempo, sus políticas han tenido presencia activa mediante estrategias de incidencia regional, tanto económicas como sociales y ambientales, sin embargo, se reconoce que sus acciones no han logrado reducir —y mucho menos equilibrar— los rezagos y las desigualdades que aquejan a gran parte de la población. Esto ese debe, entre otras razones, a que se privilegia una gestión pública que impulsa programas y lineamientos operativos de carácter focalizado y mayormente asistencialistas, que dejan a un lado lo que deberían ser objetivos integrales de desarrollo derivados de políticas públicas de acción regional y de impacto territorial favorable.

La crisis sanitaria tomó a la política territorial en un proceso de acción ascendente en el marco operativo de la arquitectura institucional del Gobierno actual, ganando lugar a través de procesos de interinstitucionalidad contenidos en programas y reglamentos que operan desde las instituciones antes señaladas. Se reproducen en las formas y objetivos sectoriales que a cada institución le corresponden, aunque con un sentido operativo y locacional de sus acciones en ámbitos territoriales precisos (entidades federativas, municipios y localidades) (figura 13). Es en este marco operativo preexistente a la crisis sanitaria sobre el que se vienen soportando las acciones de Gobierno durante la pandemia y las tareas improvisadas de las instituciones públicas para atender los efectos sociales, económicos y de salud de esta crisis.

FIGURA 13
CUARTA TRANSFORMACIÓN. PROGRAMAS INSIGNIA
Y DE INCIDENCIA TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia.

El otro elemento de la arquitectura institucional lo representan los arreglos intergubernamentales entre federación, estados y municipios. Según Rosas (2016, p. 131), en el federalismo se encuentra el límite y alcance del desarrollo de las relaciones intergubernamentales porque está implícito en la distribución de atribuciones entre los tres niveles de Gobierno. Ello implica la existencia de relaciones entre las dependencias y secretarías, por lo que es la forma en la que se maneja la administración de México.²

² En el marco del federalismo mexicano, Cabrero y García (2001, citado en Rosas, 2016, pp. 136-137) señalan como procesos básicos en las relaciones intergubernamentales los siguientes: *i*) descentralización y su impacto en los gobiernos locales; *ii*) acciones de concurrencia institucional y gubernamental en políticas y programas a partir de ámbitos de coordinación existentes; *iii*) papel de los gobiernos locales

Estas relaciones intergubernamentales tienen significancias distintas para los territorios y sus actores desde la óptica dominante en que se constituyan: acciones de clara centralización en los ámbitos administrativo, fiscal o político, procesos de descentralización muy característicos de la década de 1990 y de los inicios del siglo XXI, o mediante procesos de recentralización operativa, como los que suceden en la actualidad. Estos procesos representan relaciones de poder y negociaciones entre actores nacionales y subnacionales, sean por la reducción de atribuciones y responsabilidades de los gobernadores, por el renovado poder de actores locales que en algún momento impulsaron reformas para atraer recursos, o por el interés de recuperar el control de la orientación del gasto, o de lograr estabilidad macroeconómica (Armesto y Cruz, 2020). Desde la óptica del análisis territorial, sea cual fuere el proceso de acción intergubernamental, su incidencia en los propósitos del desarrollo regional son clave para reconocer los impulsos y las acciones emprendidas en los ámbitos subnacionales y sus consecuencias en el objetivo principal de reducir las desigualdades entre territorios o regiones.

Acción pública y políticas de incidencia territorial en la pandemia

En el ámbito de las políticas públicas referidas, las capacidades para garantizar el desarrollo de la sociedad no son iguales en todos los territorios. La incertidumbre sobre los efectos de la pandemia continúa y se vuelve mayor “al estar mediados por una cada vez más profunda desigualdad y por numerosas inequidades articuladas en torno a ella” (Fuentes, 2020, p. 84).

como agentes de desarrollo con vida propia; *iv*) la competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales; *v*) los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales; *vi*) los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización impulsados en los gobiernos subnacionales; *vii*) los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios; *viii*) las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de Gobierno.

La crisis sanitaria puso a prueba la capacidad de diseñar y aplicar políticas que conlleven a una recuperación integral y sostenible. Varias naciones implementaron medidas de alivio tributario, reasignación presupuestaria para fortalecer los sistemas de salud pública, gasto adicional y la facilitación del acceso al crédito en condiciones favorables para resarcir el impacto de la crisis de COVID-19 en hogares y empresas. Dos puntos clave para analizar esta crisis tienen que ver con los territorios en que se desenvuelven sus consecuencias y con el papel de la acción pública en su atención. La dimensión territorial ocupa un papel preponderante: por un lado, las ciudades han sido los puertos de entrada del coronavirus, por lo que desde ellas se originó la propagación hacia los lugares con menor urbanización; por otro lado, es en las ciudades donde se concentra la infraestructura de salud, además de ser los polos económicos de los que depende la producción y distribución de bienes y mercancías, así como gran parte de la economía del país. Si bien en un principio las ciudades fueron los lugares más afectados, en realidad, estas son las menos vulnerables. A medida que la pandemia avanzó por el territorio, las ciudades se convirtieron en los centros de atención de la epidemia en términos de salud, y en el futuro cercano, de las ciudades dependerá, en gran parte, la recuperación económica en los niveles regionales.

El otro factor clave lo representa la acción pública. Como lo expresa Navarro (2020, p. 205), la presencia de COVID-19 ha planteado desafíos sin precedentes para la coordinación entre ámbitos de Gobierno:

[...] la cuestión de cómo responder a esta emergencia ha tomado diferentes vertientes. En un principio, el sistema de respuesta tuvo un enfoque primordialmente de arriba hacia abajo, lo que significa que las acciones para superar la pandemia fueron dirigidas y coordinadas por el gobierno federal, con los gobiernos locales interviniendo para ayudar, según fuera necesario. Sin embargo, posteriormente, el gobierno federal ha dejado la mayoría de las acciones de reactivación económica a los estados. Ha habido caminos divergentes en las decisiones locales, las cuales han integrado un patrón sutil, pero creciente, de diferencias en varias áreas de política. Algunos estados prefirieron seguir un

camino de colaboración con la Federación, mientras que otros siguieron una ruta propia, más adaptada a sus condiciones locales.

Si a lo anterior agregamos las precondiciones de desigualdad persistentes, no resulta aventurado señalar que la pandemia ha generado mayores dificultades para coordinar las acciones tendientes a contrarrestar sus efectos negativos y, al mismo tiempo, atender los niveles de desigualdad en la mayoría de las entidades federativas.³

La heterogeneidad en la capacidad del crecimiento o disminución de la pobreza se encuentra relacionada con las condiciones iniciales en materia de desigualdad: provisión de bienes públicos, estructura productiva y generación de empleos formales. Esto hace que exista un perfil geográfico en dicha heterogeneidad, estando concentrada en el sur del país, región en donde el crecimiento afecta menos que proporcionalmente a las variaciones en la pobreza. Como fenómeno contrario, Almonte, Andrés-Rosales y Carbajal (2020) señalan que

[...] la reconfiguración manufacturera en la nueva era del crecimiento económico en México liderado por el libre mercado ha dado lugar a una desconcentración del centro y un fortalecimiento del norte del país. Las entidades federativas del norte han incrementado su participación en este sector mientras que las del centro han disminuido.

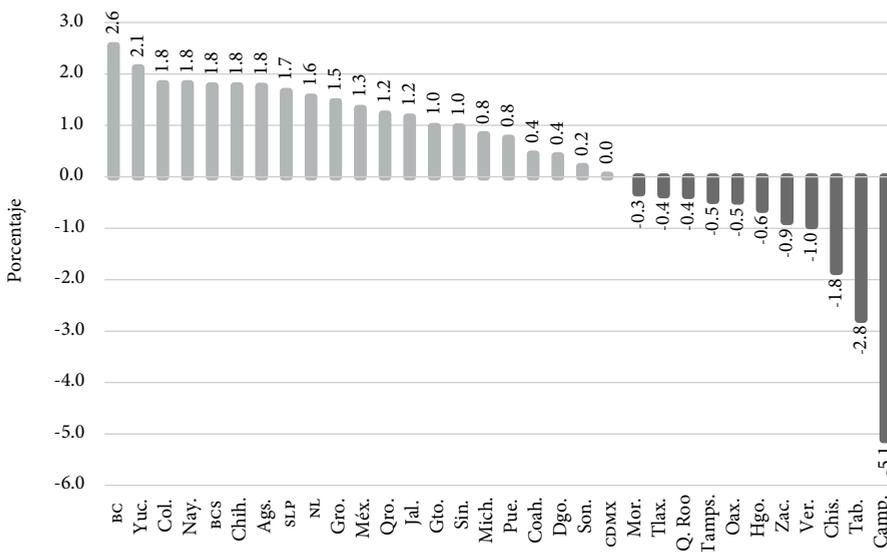
Este antecedente es un factor importante para entender la magnitud de los efectos económicos y sociales de la pandemia por regiones. Al respecto, en un comparativo del crecimiento económico de las entidades federativas se señala:

³ La pandemia reúne las características de un problema intergubernamental complejo, ejemplificado en tres condiciones primordiales: *a*) sus causas no se pueden atender por un ámbito de Gobierno, en cambio, este solo puede atender los efectos del problema en su territorio y dentro de su espacio regulatorio; *b*) su atención requiere altos niveles de coordinación intergubernamental, y *c*) demandan colaboración de agencias que tradicionalmente no han trabajado juntas (Paquet y Schertzer, 2020, p. 2).

A pesar de que 23 estados han mostrado un crecimiento promedio positivo en los últimos cinco años, ninguno ha alcanzado la meta [...] de crecer al menos 4.5% anual de forma sostenida. Esto quiere decir que no se está generando la actividad económica necesaria para poder crear oportunidades suficientes para la población en ningún estado del país (México Cómo Vamos, 2021, s. p.) (figura 14).

Desde el inicio de la pandemia, el Gobierno federal orientó una serie de acciones encaminadas a enfrentar los diversos efectos que comenzaron a sentirse en la estructura nacional. En el ámbito económico operó la puesta en marcha de un conjunto de políticas de gasto dirigidas principalmente a fortalecer la capacidad del sector salud y una estrategia de redistribución de recursos destinados a financiar las medidas de contención, que comenzaron a operar

FIGURA 14
MÉXICO: CRECIMIENTO ECONÓMICO ESTATAL. PROMEDIO 2015-2021



Fuente: Adaptado de México Cómo Vamos (2022).

a partir de abril de 2020. Bajo principios de austeridad y control fiscal que ya se venían ejerciendo, se impulsaron políticas de reactivación de los sectores productivos a través de programas como Crédito a la Palabra, Tandas para el Bienestar, Apoyos Solidarios a la Palabra para Personas Trabajadoras del Hogar o Independientes y los Apoyos Solidarios a la Palabra para Empresas. Estos programas beneficiaron a micro y pequeñas empresas con el objetivo de sostener la plantilla laboral y se sumaron a las políticas de atención al empleo, como la promoción del trabajo remoto y el teletrabajo en respuesta al confinamiento, así como la vigilancia para evitar los despidos injustificados.

En los ámbitos sociales, sanitarios y de procuración del bienestar, las acciones de los Gobiernos estatales fueron generalizadas; si bien las posibilidades e

TABLA 2
POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PARA REDUCIR
LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA

Políticas	Medidas aplicadas
<i>Política del gasto, política fiscal y financiamiento de las medidas de contención</i>	Ejecución del gasto dirigido a incrementar la capacidad de atención del sector salud, aligerar los efectos de la pandemia en la economía familiar y las empresas más vulnerables; fortalecer las fuentes de ingreso mediante el combate a la evasión y elusión; el uso de activos financieros para evitar recortes o endeudamiento, y contratación de endeudamiento autorizado por el Congreso.
<i>Políticas de contención y reactivación de los sectores productivos</i>	Programas de Crédito a la Palabra, Tandas para el Bienestar, Apoyos Solidarios a la Palabra para Personas Trabajadoras del Hogar o Independientes y Apoyos Solidarios a la Palabra para Empresas. Dichos programas, en general, otorgan créditos con bajas o nulas tasas de interés a micro y pequeñas empresas para que no reduzcan su plantilla laboral y que tengan dado de alta a su personal ante el IMSS.
<i>Políticas de atención al empleo</i>	La primera política consistió en la promoción del trabajo remoto como parte de las medidas de confinamiento adoptadas en el país. La segunda se dirigió a “prohibir” los despidos injustificados atendiendo a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en información del PNUD (2021).

TABLA 3
TIPO DE MEDIDAS Y NÚMERO DE REGULACIONES OPERADAS
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (MARZO DE 2020 A MARZO DE 2022)

Tipos de medidas implementadas	Entidades con el mayor número de regulaciones
1. Suspensión de labores no esenciales, cancelación de eventos masivos y resguardo domiciliario.	Hidalgo (590), CDMX (589), Querétaro (446), Quintana Roo (393), Estado de México (315), Jalisco (257), Chihuahua (181), Nuevo León (180), Guerrero (171), Aguascalientes (155), Tabasco (136), Tamaulipas (115), Morelos (110), Zacatecas (107), Yucatán (106).
2. Disposiciones específicas para determinados sectores económicos.	
3. Disposiciones específicas para la atención de enfermos, contagios o posibles contagios.	Entidades con número intermedio de regulaciones
4. Estímulos fiscales.	Veracruz de Ignacio de la Llave (96), Sinaloa (94), Guanajuato (92), Puebla (71), Sonora (69), Nayarit (65), Colima (64), San Luis Potosí (62), Michoacán (50).
5. Creación de fondos de contingencia y disposiciones para procurar el abastecimiento médico.	Entidades con menor número de regulaciones
6. Apoyos a grupos vulnerables.	Campeche (48), Chiapas (41), Oaxaca (40), Durango (38), Baja California Sur (31), Baja California (30), Coahuila de Zaragoza (23), Tlaxcala (21).
7. Apoyos a pequeñas y medianas empresas.	
8. Acciones de protección al empleo.	
9. Disposiciones para reanudación gradual de actividades.	

Fuente: Elaboración propia con base en Conamer (2022).

intensidades de sus acciones se vieron condicionadas a limitaciones constantes en la infraestructura sanitaria y carencias, también la insuficiencia presupuestaria y fondos de contingencia inexistentes fueron factores determinantes, estableciéndose una dependencia de los apoyos directos provenientes del nivel federal. Lo mismo sucedió respecto al impacto en la paralización laboral y la pérdida coyuntural de empleos, así como en sus dinámicas económicas.

Estas acciones se emprendieron en sintonía con el federalismo vigente, ya que el Gobierno federal estableció mecanismos de concertación y apoyo directo a los Gobiernos estatales para ayudar a soportar los efectos de la creciente crisis económica. Destacan nueve grupos de acciones y regulaciones emprendidas que tuvieron incidencias distintas en cada estado (tablas 3 y 4).

Estas medidas buscaban, de acuerdo con la evolución de la pandemia y hasta cierto punto, resarcir la pérdida del empleo y del poder adquisitivo,

TABLA 4
PROGRAMAS, TIPO DE APOYOS Y POBLACIÓN OBJETIVO
(PERIODO DE CONTINGENCIA Y NUEVA NORMALIDAD)*

Tipo de programa	Tipo de apoyo	Población / subsector / rama objetivo
Programas de asistencia social	Alimentación/despensas; condonación de pago de impuestos o servicios; crédito subsidiado; empleo temporal; equipo de protección; insumos de trabajo; prórroga de pago de créditos; prórroga de pago de servicios; prórroga para pago de refrendo vehicular; seguro de desempleo; transferencia directa (efectivo o transferencia bancaria); vales.	Adultos mayores (incluye pensionados y jubilados), artistas, artesanos y sector cultural, desempleados, emprendedores, estudiantes, mujeres, mipymes en todos los sectores, personal médico, personas con discapacidad permanente, población vulnerable y en general, pueblos originarios, sector agrícola-ganadero-pesquero, sector informal, servicios de transporte concesionado, turismo.
Programas de digitalización	Asesoría y consultoría para digitalización; digitalización de trámites.	Artistas, artesanos y sector cultural, mipymes, población en general, restaurantes, sector industrial y de transformación, tiendas, empresas en general, turismo.
Programas de estímulo económico	Asesoría y consultoría para digitalización; capacitación laboral; compras gubernamentales; condonación de pago de impuesto; crédito subsidiado; empleo temporal; equipo de protección; insumos de trabajo; obra pública; pago a proveedores; préstamos; prórroga de pago de crédito; transferencia directa (efectivo o transferencia bancaria); vales y despensas; vinculación de empresas y proveedores.	Adultos mayores, artistas, artesanos y sector cultural, ayuntamientos, construcción, desempleados, emprendedores, mipymes, mujeres, población vulnerable y en general, proveedores, pueblos originarios, restaurantes, sector agrícola, ganadero y pesquero, sector industrial y de transformación, sector informal, tiendas, empresas en general, transportistas, turismo.
Programas fiscales	Compras gubernamentales; condonación de pago de impuesto; condonación de pago de servicio; crédito subsidiado; digitalización de trámites; obra pública; pago a proveedores; préstamos; prórroga de pago de crédito; prórroga de pago de impuesto; prórroga de pago de servicios; prórroga para pago de refrendo vehicular; recorte presupuestal; suspensión de actos de fiscalización.	Ayuntamientos, construcción, emprendedores, empresas en general, mipymes, población en general y vulnerable, proveedores, restaurantes y tiendas, sector de extracción de materias primas, sector industrial y de transformación, turismo.

* Debido a que las fuentes de información son en parte hemerográficas y electrónicas y la mayoría no menciona el monto económico involucrado, se omite hacer una sumatoria de los recursos comprometidos en cada programa y en el agregado.

Fuente: Elaboración propia con base en Conamer (2022).

evitar la parálisis económica, disminuir la ola de contagios y proteger a las personas y sectores más vulnerables. Independientemente del lugar que ocupe cada entidad en términos de las regulaciones impuestas, habría que resaltar el papel decisivo que ejerce el Estado en el contexto de una pandemia.

Sin contar aún con información más precisa que permitiera insinuar el impacto regional real de la pandemia, sí podemos destacar que las políticas macroeconómicas sólidas ayudaron al país a superar la recesión inducida por la emergencia. Aunque de manera desigual, también a los estados les ha permitido enfilarse sus economías de manera lenta, pero ascendente. Sin embargo, debemos señalar que son grandes los desafíos para garantizar que la recuperación en curso sea sostenible y ofrezca la oportunidad de reducir las brechas de la desigualdad territorial en el país.

IDEAS FINALES

La desigualdad es una manifestación persistente entre las regiones de México que se agrava con el implante neoliberal y la apertura comercial. Este es el principal factor histórico que antecede a las condiciones de vulnerabilidad económica actual que sufren grupos sociales y los territorios que habitan. Un incremento de la desigualdad también se ve alimentado por el debilitamiento del sistema de seguridad social, de la calidad de la gobernabilidad democrática o por la pérdida de la fortaleza institucional frente a riesgos imprevistos, como la pandemia del coronavirus que nos ha afectado.

La aparición de esta emergencia se produjo en condiciones estructurales favorables para el país, que en esos momentos comenzaba a beneficiar a un amplio grupo social, sin embargo, la crisis ralentizó un proceso de cambio —apenas visible— y generó un retroceso incalculable en el ritmo de incidencia real contra la desigualdad social y territorial. La economía presentó una caída histórica del producto interno bruto (8.2% en 2020), un importante nivel de desempleo (3.7% en 2021), y un incremento en la proporción del trabajo informal. Aunque el país registró 846 416 empleos formales en 2021 (4.3% más que en 2020) y recuperó el nivel prepandemia, en el ámbito regional

los ritmos de recuperación han sido contrastantes, destacando en positivo las entidades que contienen a las principales ciudades y zonas metropolitanas del país, en contraste con entidades del centro, sur y sureste del país, cuya fisonomía territorial es ampliamente rural.

El índice multidimensional de la desigualdad territorial que se aplicó en el presente estudio muestra en sus resultados esta condición de prevalencia de la desigualdad territorial, que incluye los efectos del primer año de la pandemia y confirma, al igual que diversos estudios sobre desigualdad regional de México, que prevalece un proceso de divergencia regional en los indicadores estatales y un incremento de la desigualdad social producto de la crisis sanitaria. La virtud analítica de los indicadores utilizados, además de hacer una evaluación integral del comportamiento del país y sus entidades en sus dimensiones social, económica, política, demográfica y ambiental en el lapso de una década, nos presentan una radiografía de las tareas pendientes y los problemas a resolver.

Respecto del papel del Estado y de la acción pública frente a la pandemia y la desigualdad, reiteramos la importancia que tiene recuperar una visión regional del desarrollo y, por ello, instrumentar desde un enfoque territorial la acción pública mediante la recuperación de políticas regionales (estatales, municipales, metropolitanas, urbanas y rurales) como instrumentos de un modelo de planificación territorial adecuada a los tiempos actuales, que faciliten el camino de la reducción de la desigualdad territorial preexistente y motiven condiciones de acceso social y bienestar generalizados al interior de todas las entidades federativas del país. Para ello es indispensable tomar como punto de partida al territorio como el medio más poderoso de la gestión pública en sus tareas obligadas contra la desigualdad social y la pobreza en México.

Las experiencias emanadas en el contexto de la crisis sanitaria deben ser aprovechadas para emprender una estrategia nacional de desarrollo centrada en las posibilidades y potencialidades que posee cada una de las regiones mexicanas, es decir, una estrategia nacional de desarrollo regional.

REFERENCIAS

- Almonte, L., Andrés-Rosales, R. y Carbajal, Y. (2020). Análisis espacial del empleo manufacturero en México, 1984-2013. *Desarrollo y Sociedad*, 84, 91-129.
- Armesto, A. y Cruz, J. (11 de febrero de 2020). AMLO y los gobernadores en el marco de la recentralización. *Nexos*. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/02/amlo-y-los-gobernadores-en-el-marco-de-la-recentralizacion/#_ftnref2
- Cabrero, E. y García, R. (2001). Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. Segundo Congreso IGLOM, Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Síntesis (LC/SES.37/4).
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (2022). *Medidas económicas ante la pandemia COVID-19*. Conamer. <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-COVID-19/MedidasEconomicasLNPP>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2019). *10 años de medición de la pobreza en México*. Comunicado de prensa. Coneval. https://www.Coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021a). *Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2018_2020_CONEVAL.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021b). *La medición multidimensional de la pobreza en México*. Coneval. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Paginas/Folletos/La-medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.aspx>

- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*, Oxfam México. http://trazandoelrumbo.iberomex.mx/wp-content/uploads/2015/08/desigualdadextrema_informe.pdf
- Fuentes, M. L. (2020). Resiliencia y reconstrucción del espacio social. En R. Codera y E. Provencio (Coords.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 84-92). PUED-UNAM.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2019). *Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales*. Ilpes/Cepal.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 Nueva serie*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Instituto Nacional Estadística y de Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://censo2020.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021a). Actualización de la medición de la economía informal 2003-2020 preliminar. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibmed/pibmed2020.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021b). *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). *Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), enero de 2022*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>
- Martínez Espinoza, M. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 121-142.
- México Cómo Vamos (2022). *Crecimiento nacional y estatal de la economía mexicana*. <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2021/08/crecimiento-nacional-y-estatal-de-la-economia-mexicana/>

- Navarro, A. (2020). Divergencias en la coordinación intergubernamental para la gestión del COVID-19. En C. Medel (et al.), *México ante el COVID-19* (pp. 205-214). UAM, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Paquet, M. y Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a complex intergovernmental problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53, 343-347.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Desarrollo en México y COVID-19. Desafíos a un año y medio del inicio de la contingencia sanitaria*. PNUD.
- Rosas, F. J. (2016). Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral. *Revista IAPEM*, 94, 125-145.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022). *Paquete económico. Propuesta que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los ingresos y egresos para un ejercicio fiscal*. SHCP. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Infografia_ppef2022
- Vázquez Pimentel, D. A., Dovalí Delgado, M. y Jaramillo Molina, M. (2018). *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*. Oxfam. <https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2018/01/Informe-Me%CC%81xico-DAVOS-reducido.pdf>