

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



CIDE

NÚMERO 34

Sárah Martínez Pellégrini

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DIAGNÓSTICO
DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Introducción

En la introducción a esta metodología intentaremos puntualizar respecto a la propuesta de este documento, que se desarrolla en dos partes.

En la primera parte se describe un análisis amplio y complejo que se podría considerar un estudio ideal, pero que como tal presenta serias dificultades para concluirse. Algunos de los puntos que toca no sólo son difícilmente cuantificables sino que su identificación requiere del análisis profundo del sistema objeto de estudio y de conocer todas las partes del conjunto para detectar tanto las relaciones formales como las informales.

El planteamiento de la metodología global es importante como sustento teórico y lógico de la propuesta concreta que se aplicará al proyecto en que se inscribe la investigación.

Dos razones explican la reducción de la metodología ideal para aplicar sus resultados como contexto de la innovación de la gestión financiera de los estados y municipios mexicanos. La primera razón es que el objetivo último del estudio en su conjunto es detectar la capacidad innovadora en la gestión financiera de estados y municipios. Por lo tanto, consideramos que algunos de los aspectos de la metodología general, las cuales resultan imprescindibles para un análisis más completo dirigido al diseño de políticas de desarrollo, en este caso no lo son.

La segunda, de carácter más pragmático, consiste en la conveniencia de utilizar sólo las fuentes de información accesibles para no dilatar en exceso el proceso de investigación y asegurar cierta certidumbre a los resultados que se obtengan. Existen serias limitaciones —sobre todo en el ámbito municipal— respecto a los datos disponibles. Aun cuando en algunos casos puedan suplirse estas carencias con información indirecta, en otros se requeriría aplicar una investigación de carácter cualitativo y cuantitativo que no compete a este trabajo.

Objetivo

El objetivo de esta metodología es proporcionar una guía, fundamentada en algunos indicadores estadísticos, para la elaboración de cuadros sobre la situación socioeconómica de estados y municipios. En otras palabras, se trata de establecer cuáles son los factores básicos para determinar las condiciones que imperan en las dos unidades territoriales subnacionales que analizamos.

En principio, consideramos que éste es un punto de partida ineludible para conocer realmente a las entidades federativas y a los gobiernos locales. Recoge, según la profundidad del análisis, tanto las limitaciones como las potencialidades de cada ente territorial. A partir de ello es posible lograr un conocimiento más veraz de las

circunstancias que atraviesan en un momento puntual y entender parte de su funcionamiento.

Además, es un marco importante para analizar las instancias administrativas e institucionales, puesto que también éstas interactúan y se desenvuelven en el marco socioeconómico de determinado territorio. Esas circunstancias no son sólo el objetivo sobre el que operan las administraciones públicas, también limitan y condicionan su margen de maniobra.

En este punto es conveniente aclarar cómo pensamos que influye el grado de desarrollo socioeconómico en la administración pública, en los casos local y regional. Consideramos que existen varios modos de interacción. Por una parte, la actividad económica como determinante de la recaudación fiscal determinará, en gran medida, los ingresos de la hacienda local. Un segundo elemento de esta interacción es que en la medida en que se eleva el grado de desarrollo y la sociedad es más activa, la administración pública se ve obligada a responder a nuevos retos y necesidades. Además, grados más altos de desarrollo suelen ir al parejo con una organización social más compleja, la cual puede ser más exigente en sus demandas, y a la vez, abrir posibilidades a soluciones innovadoras para los problemas al implantar convenios entre agentes públicos y privados. Conforme se producen cambios en un sistema socioeconómico surgen funcionamientos novedosos dentro de la propia administración, producto del nuevo papel que desempeñan las instituciones —un caso muy claro es la reciente participación de las instancias locales y regionales en la planificación del desarrollo de su territorio, a menudo por iniciativa de los propios agentes locales.

Se trata de entender a estas unidades territoriales subnacionales —estados y municipios— como sistemas integrados por agentes que mantienen estructuras de relación específicas entre ellos. En este trabajo se introduce en el análisis una dimensión temporal flexible, que enriquece, a la par que complica, el estudio de las regiones o sistemas territoriales.

Fundamentos teóricos de la metodología propuesta

Dos conceptos fundamentales constituyen la base teórica de la propuesta. En primer lugar, las *ventajas competitivas*, que desplazaron —o aún lo hacen— a las ventajas comparativas en el contexto de las teorías del comercio internacional y del desarrollo económico (nacional o regional). Y, en segundo, el enfoque de *desarrollo del potencial endógeno*, que comenzó a abrirse paso como fundamento del desarrollo económico regional a partir de los años ochenta.

El enfoque de ventajas competitivas estipula que no sólo la dotación de recursos o factores productivos con que cuente un país o región determinará sus posibilidades de desarrollo. Amplía el rango de factores que hay que tener en cuenta, con variables como las características locales de los recursos humanos (calificación, disponibilidad, conflictividad, etc.), el tipo de empresas (tamaño, dinamismo, capacidad innovadora, etc.), las redes de comunicación e información operativas, los servicios existentes en

el área, la calificación de gerentes y directores, la estructura social y su adaptabilidad a las transformaciones, y el medio ambiente.

M. Porter, uno de los principales exponentes de dicho enfoque,¹ clasifica los elementos de esta ventaja competitiva en cuatro grandes bloques:

- 1) Las condiciones de los factores.
- 2) Las condiciones de la demanda.
- 3) La estrategia, estructura y rivalidad de la empresa.
- 4) Los sectores conexos y de apoyo.

El concepto de ventajas competitivas considera como principales cambios en el análisis de las potencialidades de una zona, los siguientes:

En primer lugar, se estudian las relaciones que se establecen entre los factores que se consideran dentro del sistema tratado.

En segundo lugar, se amplía el número de elementos considerados como definidores de la situación local, regional o nacional. Se rebasa el ámbito de los factores productivos tradicionales (capital, trabajo y tecnología), al introducir nuevos aspectos.

En tercer lugar, este enfoque supone la existencia de *sistemas dinámicos*. Son sistemas porque las relaciones entre sus componentes son flexibles, y dinámicos porque la capacidad de adaptación y de cambio (mediante innovaciones) se convierte en el objetivo a lograr por los sistemas.²

El segundo fundamento de nuestra propuesta metodológica, las teorías de *desarrollo del potencial endógeno*, coincide en mucho con el planteamiento anterior, en lo que se refiere a su orientación general.

Se basan en una nueva concepción del espacio como elemento activo de transformación social. Desde este punto de vista el territorio se considera como un conjunto de relaciones sociales e intereses (relaciones de mercado u otras), que determinan diferentes formas de organización de la producción y capacidades de innovación sobre una base más amplia que el mero coste relativo de los factores.

De esta manera se ha definido una serie de rasgos que configuran la identidad de esas comunidades regionales o locales que interactúan con el territorio, de modo que originan un tipo de desarrollo, de estructura productiva, de relaciones sociales y de organización institucional específicos.

A partir de esta definición de territorio,³ el potencial endógeno de una región puede definirse como el conjunto de características que actuarán en beneficio o perjuicio en el desarrollo de esa región. Ahora bien, en el contexto de un espacio activo esas

¹ M. Porter (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.

² Nos referimos a los sistemas como término genérico porque, como veremos en los antecedentes teóricos, el mismo Porter aplica esta idea a diversos tipos de organizaciones.

³ La utilización de los términos territorio o espacio construido suele hacerse, precisamente, para distinguir esta nueva concepción de aquella en que el espacio es únicamente el soporte físico de actividades y agentes.

tendencias no pueden considerarse limitadas a la dotación de recursos naturales en la zona, sino que abarcan las características determinantes del territorio o espacio construido que tratamos.

En su sentido más amplio, el potencial endógeno incluye desde los recursos físicos y ecológicos de la región hasta las obras del hombre (infraestructura, ciudades, etc.). Precisamente la amplitud y variedad de los factores componentes de ese potencial, de algún modo explican que no esté predeterminado un patrón de desarrollo sino que haya muchos modelos posibles.

Las recientes circunstancias económicas y las dificultades para evaluar algunos de los componentes del potencial endógeno local y/o regional, han conducido a la instrumentación del concepto a través del potencial de innovación regional. Esto constituye una restricción a la consideración de la red de actividades y funciones económicas de los agentes y su entorno, lo que determina el ritmo de modernización técnica y organizativa, así como el potencial de penetración en nuevos mercados.

Este segundo concepto destaca la difusión de la innovación como eje determinante de la posición de regiones y localidades. Difusión que depende, también, de la localización de las funciones de investigación y desarrollo, de las sedes rectoras y de los servicios comerciales; de la red de contactos exteriores de las empresas, y del tamaño medio y la propiedad de las firmas (problema del control externo).

Del potencial endógeno surgen dos escuelas de desarrollo regional, la de los *medios* y la de los *sistemas de producción locales*. Ambas parten de la misma concepción de desarrollo, y difieren en la variable que consideran prioritaria para desencadenar los procesos de cambio.

La primera escuela subraya la necesidad de identificar un medio⁴ en el cual se introducirán innovaciones, con la idea de desencadenar un mecanismo en cascada. La innovación tecnológica será, por tanto, el instrumento privilegiado de acción.

El enfoque de los sistemas de producción locales retoma el concepto de distrito industrial de Marshall. Expone que en las regiones se distribuyen las actividades de acuerdo con las características de la zona y con la respuesta local a una serie de estímulos (las potencialidades del área, la necesidad, etc.). Sin embargo atribuye a los recursos humanos el liderazgo en el proceso de cambio.

El planteamiento del desarrollo del potencial endógeno de un área no supone que ese territorio deba cerrarse al resto del mundo sino, simplemente, que los agentes locales deben tener un alto grado de control y decisión en la dirección de su proceso de desarrollo. Por supuesto la presencia de factores exógenos es innegable (piénsese, sin ir más lejos, en las políticas implantadas a nivel nacional) y a menudo beneficiosa (aportes innovadores, etcétera).

Dos elementos fundamentales vinculan la idea de las ventajas competitivas con las teorías del potencial endógeno. Por una parte, el amplio elenco de factores de

⁴ Sus autores representativos (Camagni, Maillat, Perrin, Quévit) entienden por *medio* un conjunto de agentes y elementos económicos, socioculturales, políticos e institucionales que poseen formas específicas de organización y regulación.

desarrollo considerados. Por otra, la importancia conferida a la innovación, entendida como eje de desarrollo en su más amplio sentido.⁵

El planteamiento de estos dos conceptos como marco teórico podría considerarse redundante por la similitud entre ambos; sin embargo, precisamente en ese hecho reside su complementariedad. No son en absoluto lo mismo por una razón fundamental: en tanto que la idea de las ventajas competitivas parte de conceptos de administración de empresas y por tanto se circunscribe, al menos en sus orígenes, a ese campo, la utilización del potencial endógeno remite a un contexto más amplio. En el segundo caso, aún asimilando la idea de la ventaja competitiva en el sentido de una ventaja construida, el marco de referencia es una organización más amplia (el sistema regional) y por consiguiente comprende otra serie de factores, entre los que destacan los sociopolíticos.

Antecedentes

Como antecedentes citaremos a diversos autores, unos centrados en los desarrollos teóricos y otros que han llevado a cabo estudios de caso. De cualquier manera, sus planteamientos se basan en material empírico acerca de algunas regiones —principalmente de Italia o Japón— y, por lo tanto, ambas ramas convergen.

En cuanto a las nociones del desarrollo endógeno en general, respecto a algunos casos específicos en los países europeos mediterráneos, el libro compilado por G. de Garofoli⁶ es una referencia interesante. En el primer capítulo, el compilador esboza algunas definiciones. En los subsiguientes él mismo, y otros autores como Latella, Vázquez Barquero o Courlet, exponen diversos casos de países como Italia, España o Francia, por ejemplo.

J. M. Mella⁷ destaca varios puntos para el planteamiento de la cuestión que analizamos en este documento. Apunta que numerosas políticas, además de la regional, repercuten en el comportamiento de las economías regionales, es decir, tienen un claro efecto territorial. Entre ellas, cita las políticas de estabilización, las estructurales y las sectoriales. Se pone de manifiesto, pues, la existencia de relaciones entre las distintas políticas por los efectos que se desencadenan de ellas. Por ende, se haga o no un planteamiento fundamentado en el potencial endógeno, de ninguna manera pueden considerarse sistemas cerrados.

Cuadrado Roura y Suárez Villa⁸ analizan la relación entre la evolución de las

⁵ Esta amplitud se refiere a considerar no sólo la innovación en los procesos productivos sino en los propios productos, en la organización, y en todos los aspectos del sistema considerado. Abarca desde cuestiones económicas hasta institucionales y sociales.

⁶ G. de Garofoli (comp.) (1992), *Endogenous Development in Southern Europe*, Aldershot Avebury.

⁷ J. M. Mella (1990), "Una reflexión sobre las implicaciones regionales de la política económica", *Economistas*, núms. 45-46, pp. 16-19.

⁸ J. R. Cuadrado Roura y L. Suárez Villa (1992), "Integración económica y evolución de las disparidades regionales", *Papeles de Economía Española*, núm. 51, pp. 69-82.

disparidades regionales y los efectos de la integración económica internacional. La idea fundamental de su texto es la existencia de un proceso de “inversión” en que los vínculos entre las áreas más ricas y dinámicas y las más pobres y dependientes están experimentando un cambio de dirección. Basan su hipótesis en el estudio de la Comunidad Europea y de Estados Unidos. Lo interesante, para el objeto de nuestra metodología es precisamente cómo continuamente surgen en el panorama una serie de factores que alteran el mapa de áreas dinámicas y deprimidas.

En *El crecimiento regional español ante la integración europea* (1990, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva) Cuadrado Roura trata cuestiones como la especialización sectorial y las ventajas competitivas de la industria en las comunidades autónomas españolas, o la evolución de la producción, la inversión y las exportaciones industriales en el ámbito regional español. El interés de este texto es que su análisis parte de factores relativos a las ventajas competitivas de las regiones. Se basa en el enfoque o análisis conocido como SWOT por sus siglas en inglés (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades, Amenazas) para determinar la posición de cada comunidad autónoma.

Vázquez Barquero⁹ aporta al análisis de Cuadrado el desglose de los elementos institucionales y sociales en el estudio del desarrollo de un número de ciudades españolas medias que, a pesar de no ser de las zonas tradicionalmente más dinámicas, se están incorporando con éxito al proceso de cambio. El autor sostiene que la consecución de sus objetivos en estas comunidades parte de diagnósticos reales y cuidadosos, y del mantenimiento de las estrategias elegidas durante un lapso suficiente. También subraya cuestiones ya esbozadas en la primera parte (teórica) del libro, como la participación de gran cantidad de agentes locales en el proceso emprendido, la existencia de identidades de grupo definidas y el compromiso general con los planes de desarrollo diseñados.

M. Porter¹⁰ es otro de los precursores de esta propuesta. Este autor trata de identificar, mediante un enfoque positivo, las causas de la prosperidad de algunos grupos sociales, organizaciones y naciones. Para ello utiliza nociones propias de la gestión empresarial en el análisis del comercio internacional y las teorías del desarrollo. Porter trabaja con lo que denomina el “diamante nacional”, cuyos cuatro vértices (condiciones de los factores; condiciones de la demanda; industrias relacionadas y de apoyo; y estrategia, estructura y rivalidad de la empresa), interactúan y determinan las posibilidades competitivas de la nación a que se refieren. Aunque Porter sostiene que la unidad básica debe ser el país, su propuesta es fácilmente aplicable a los análisis regionales o locales. De hecho, lo relevante del planteamiento no es la unidad a la que lo aplica sino los factores que identifica, así como la dinámica que propone al relacionarlos.

La razón de mencionar a Porter y no a elaboradores previos del concepto de ventaja competitiva, del ámbito de la teoría de las organizaciones, es que para la aplicación que pretendemos hacer es fundamental la trasposición de este concepto al campo del

⁹ A. Vázquez Barquero (1993), *Política económica local*, Madrid, Pirámide.

¹⁰ M. Porter (1991), *op. cit.*

desarrollo económico y las relaciones internacionales, y ésta es una aportación original de dicho autor.

Para concluir, citaremos un artículo de Rego Veiga que expone la razón última de todo este proceso de diagnóstico. El autor¹¹ vincula la necesidad de realizar este tipo de análisis con el hecho de que las iniciativas de desarrollo rebasan el ámbito de las administraciones regionales (estatales) y locales (municipales). En última instancia, el interés de todos los enfoques y análisis a los que nos referimos es entender los procesos de desarrollo exitosos para mejorar, sobre todo, las condiciones de las zonas más atrasadas. Conocer el objeto de operación tiene un papel decisivo en la administración pública.

Metodología propuesta

La metodología que proponemos se basa, como hemos dicho, en las teorías de desarrollo del potencial endógeno y la consideración de las ventajas competitivas como base de procesos de desarrollo sostenibles.

Las unidades territoriales a las que se aplicaría son las entidades federativas y los municipios.

La primera fase de la investigación consiste en recopilar la información. Una parte de los datos a recabar es de carácter cuantitativo, como por ejemplo los relacionados con aspectos socioeconómicos. Pero también es necesario profundizar en las relaciones o regulaciones informales (tradicionales) que operan en el sistema, para interpretar del modo más exacto posible dichos datos estadísticos.

Hacemos hincapié en la importancia de examinar las relaciones informales, no porque les atribuyamos mayor importancia sino porque las formales quedan de alguna manera recogidas en los datos estadísticos y en otro tipo de documentos oficiales. Las relaciones informales que a veces alteran sustancialmente los sistemas socioeconómicos suelen ser de carácter tácito y no se registran más que en el funcionamiento cotidiano de los sistemas.

Este universo de datos está comprendido en tres rubros fundamentales: el socioeconómico, el geográfico, y el concerniente a los agentes locales.¹² A su vez cada uno de estos rubros incorpora diversas ramas, como se muestra en el siguiente esquema:

¹¹ G. Rego Veiga, (1992), "Administraciones locales y desarrollo endógeno", *Estudios Territoriales*, núm. 38, pp. 103-114.

¹² V. Granados Cabezas y V. Seguí Pérez (1988), "Las crisis de las políticas regionales: un problema teórico", *Estudios Regionales*, núm. 21, pp. 53-95. En este artículo los autores proponen un esquema alternativo de diagnóstico, que considera elementos similares al aquí presentado (también se basa en el desarrollo del potencial endógeno).

Información socioeconómica:

- Recursos humanos: crecimiento, distribución por edades, alfabetismo y promedios de escolaridad.
- Situación económica: tasas de producción o actividad, estructura productiva, organización de la producción, competitividad, empleo.
- Factores histórico-culturales: estructuras autóctonas de organización social, de la propiedad o de la producción (orígenes de estas modalidades y grado de arraigo).

Información geográfica:

- Medio físico: morfología del área considerada, recursos naturales y ubicación
- Análisis territorial: distribución de los asentamientos de población, planeamiento urbano (vivienda, equipamiento, infraestructura existente, etc.) y ordenación territorial en general.

Información sobre los agentes regionales o locales:

- Administración: estatal y municipal (ingresos, gastos, planeación elaborada, coordinación entre las iniciativas).
- Sindicatos, grupos empresariales y otras organizaciones civiles (de consumidores, por barrios o colonias, etcétera).

Este planteamiento en grandes temas debe llevarse a cabo mediante la identificación de los indicadores estadísticos considerados. La información de carácter cualitativo puede tratarse mediante variables *proxy* o *dummy*, o simplemente servir de base para la interpretación y explicación del resto de los datos.

La elección, a priori, de los indicadores, se propone de acuerdo con los conceptos generalmente aceptados como más importantes. Esto no significa en modo alguno que se eviten desviaciones en el análisis; pero este problema se subsana, en parte, mediante la utilización de diversos estadísticos, los cuales se complementan unos a otros. La interpretación cuidadosa de los datos es el otro filtro que controla la parcialidad del resultado obtenido.

En principio, el problema de disponibilidad de información fidedigna se encuentra más en el ámbito municipal que en el estatal. Esto es consecuencia, en gran medida, de que las unidades estatales están más estructuradas y diferenciadas como conjuntos administrativo-territoriales, y desempeñan un papel más significativo en la toma de decisiones; además, cuentan con mayores recursos para establecer sistemas de recolección de datos, que utilizan en las negociaciones con el gobierno federal. En el caso de los municipios, su limitado margen de iniciativa redundará en que las actividades

fundamentales a que dedican sus escasos recursos sean mayormente operativas y, por tanto, dejen de lado actividades costosas relacionadas con proyectos de largo plazo. A pesar de todo, con información indirecta se puede tratar de establecer a grandes rasgos la situación municipal; algunas cifras de las cuentas nacionales o estatales son bastante reveladoras al respecto.

Las fuentes de los datos estadísticos son básicamente oficiales o de organismos que garanticen su credibilidad. Algunos datos pueden manejarse sin modificación alguna, otros pueden transformarse en tasas de variación o en algún tipo de indicador que se considere más claro.

Uno de los recursos más útiles para recabar información sobre las cuestiones cualitativas es, en general, la aplicación de entrevistas con agentes del medio, claro, considerando los elementos de subjetividad que esta fuente tiene. Algunas cuestiones pueden abordarse mediante preguntas directas, pero en puntos sensibles —como las relaciones intergubernamentales— es más conveniente el planteamiento indirecto para obtener respuestas menos comprometidas. La interpretación de los resultados de las encuestas también debe ser muy cuidadosa ya que se corre el riesgo de superponer la subjetividad del investigador a la del entrevistado.

La información socioeconómica abarca, como ya se ha planteado, los recursos humanos, la situación económica y factores histórico-culturales.

El análisis de los *recursos humanos* comprende, en primer lugar, las tasas de crecimiento de la población, y es una medida del potencial laboral regional en cierto lapso. También refleja el grado de desarrollo, puesto que altos índices de crecimiento corresponden a sociedades más atrasadas y conservadoras. Este dato permite corregir la interpretación de datos expresados en magnitudes por habitante que, de otro modo, en análisis comparativos pueden conducir a conclusiones erróneas.

La estructura poblacional por edades (pirámide de población) permite completar la información anterior respecto al potencial laboral. En función de la evolución de los grupos de edad es posible identificar parte de las necesidades que se presentarán en el mediano plazo (por ejemplo cuestiones de escolarización, atención a ancianos, etcétera).

La alfabetización y grado de escolaridad de los habitantes indican la asequibilidad a los servicios educativos y la cualificación promedio de la población en edad productiva. El absentismo escolar en edades tempranas indica falta de servicios adecuados y/o prematura necesidad de incorporación al mercado laboral. En general este esquema corresponde a regiones con estructuras socioeconómicas muy débiles y desequilibradas.

Abordar la *situación económica* requiere, en primer lugar, de un indicador general de actividad que puede ser el PIB (Producto Interno Bruto) o el VAB (Valor Agregado Bruto). Su evolución permite detectar el comportamiento económico de la zona estudiada —crecimiento, estancamiento o recesión—. Considerándolo por habitante indicará la evolución de la situación de la población en esa misma área.

La estructura sectorial es un elemento básico del estudio por dos razones. La primera, porque mediante la distribución de actividades entre los sectores primario, secundario y terciario, puede definirse si se trata de una economía más o menos evolucionada, y si existe un equilibrio en su funcionamiento. La segunda, porque

adelantándonos un poco, e identificando los subsectores más dinámicos, además de matizar lo anterior, pueden evaluarse las posibilidades de desarrollo de la zona. El tejido productivo¹³ local o regional es un factor determinante de la situación puntual del área y de sus alternativas viables de desarrollo.

La capacidad exportadora de la región es otro dato interesante. Resulta de la posición competitiva del sistema estudiado y del grado de integración de la economía regional, tanto en los mercados nacionales como, en su caso, en los internacionales. Está muy relacionada con la estructura sectorial porque del tipo de producción dependerá la demanda efectiva existente.

Como medida de esta posición competitiva también es significativa la productividad por trabajador empleado, que puede evaluarse con la tasa de variación del VAB por persona ocupada.

Otro indicador interesante es la tasa de inversión en capital fijo, como medida de la relación capital/trabajo; es decir, el factor utilizado de manera más intensiva en el proceso productivo. Matizando aún más, se puede complementar este dato con la tasa de inversión en Investigación y Desarrollo (I + D), y al determinar las tasas relativas de inversión privada y pública.

El origen del capital invertido es revelador en dos puntos. Las proporciones respectivas de capital público y privado sugieren en que medida nos enfrentamos a una economía con dinamismo propio o asistido. Y con datos sobre la procedencia —regional, nacional o foránea— de los recursos se afianza el diagnóstico previo, puesto que indica el grado de control local sobre su sistema económico y la dependencia del exterior.

Para complementar los resultados previos sobre el dinamismo de la economía local y su grado de arraigo territorial, es importante establecer las pautas para ubicar las sedes directivas de las empresas que operan en el territorio estudiado. La cantidad de pequeñas y medianas empresas (PYME) de la zona manifiesta la iniciativa empresarial del área; la capacidad real de estos empresarios locales estará dada por los indicadores de competitividad citados previamente y por la media de vida de las empresas. La ubicación de sedes directivas o empresas autónomas en el área, y el tipo de empresas de que se trate, condiciona la capacidad innovadora del sistema.

La capacidad de absorción de la mano de obra —medida por las tasas de desempleo e inmigración— y la distribución sectorial de los trabajadores constituyen datos fundamentales. El primer indicador refleja la capacidad de crecimiento del sistema económico, y da una idea aproximada sobre la distribución del ingreso (aunque para una mejor definición de este punto sería necesario recurrir a la estimación del salario promedio). El segundo, refrenda la información de la estructura sectorial regional e indica el sector que más empleo absorbe y si la estructura productiva es más o menos intensiva en trabajo. La evaluación de la situación laboral de la zona es importante tanto por su repercusión económica como por su importancia social. Las condiciones del empleo son una de las referencias imprescindibles en el análisis regional o local.

¹³ El tejido productivo es la composición de las actividades locales distribuidas cuantitativamente entre sus diferentes ramas.

Para completar el panorama socioeconómico hay que referirse a los *factores histórico-culturales* que, a diferencia de los considerados hasta aquí dentro de la información socioeconómica, difícilmente se pueden calificar mediante datos estadísticos.

Ahora bien, el propósito de recoger esta información cualitativa es precisamente interpretar algunas de las variables cuantitativas ya mencionadas. Por medio de esta información pueden conocerse formas de funcionamiento peculiares de las regiones en lo que se refiere a organización de la actividad productiva, cuestiones de propiedad de los recursos o, simplemente, estructuras de organización social que redundan en aspectos económicos —un ejemplo muy claro sería la incorporación de las mujeres al mercado laboral, y cómo se produce.

El bloque de *información geográfica* está constituido en su mayor parte por elementos cualitativos. En primer lugar es importante el conocimiento del *medio físico* del área estudiada. Entre sus rasgos morfológicos, la altitud, hidrografía, orografía y relieve pueden explicar tanto circunstancias y estructuras económicas como algunas de las características de la organización social.

La dotación de recursos naturales se relaciona con la información anterior, y también permite explicar parcialmente la estructura económica de la zona.

La localización o ubicación de la región estudiada determina su acceso a recursos y mercados, su dotación de infraestructura, etc. Por ello, es importante el papel de esa región o localidad respecto a las limítrofes y al resto del país; una ciudad que sea capital de un estado, por ejemplo, tendrá más posibilidades de ocupar una posición “central” (en términos de interacciones, no de ubicación geográfica) respecto a los demás núcleos urbanos. Por tanto, esta situación comprende tanto un aspecto espacial (mayores o menores distancias respecto a fronteras, otras regiones, etc.), como la posición de la zona dentro del conjunto de regiones o localidades con las cuales se relaciona.¹⁴

El *análisis territorial* permite profundizar en el funcionamiento de la región como sistema, en cuanto al planteamiento urbano y la influencia del ordenamiento territorial en el desarrollo del área.

La distribución de los asentamientos de población determina en mucho el carácter rural o urbano de los habitantes de la zona. Además, las distancias y la disposición espacial de dichos núcleos poblacionales se determinan por la mayor o menor interacción entre los distintos municipios o localidades. En última instancia explican la existencia de una mayor o menor cohesión del sistema regional o municipal. El grado de interrelación repercute en el sentimiento de identidad como grupo o área diferenciada, por lo tanto, en conjuntos muy dispersos o poco interactivos se diluye.

La planeación urbana y el ordenamiento territorial configuran el mapa de la infraestructura urbana y de las zonas limítrofes. Pueden fomentar o limitar la expansión de la región o municipio.

La *información sobre los agentes regionales y/o locales* se divide en dos grandes puntos, el relativo a la administración y el que concierne a otro tipo de agentes, por así

¹⁴ Se trata de identificar los puntos nodales y sus *hinterlands* —áreas de influencia—, con el fin de considerar las interacciones en la zona, que por supuesto influyen en la forma en que opera y se desarrolla.

decirlo, a la sociedad civil. De lo que se trata es de definir cómo se relacionan entre sí los diferentes grupos que operan en el panorama local o regional.

Los datos sobre la administración informan acerca de cuestiones cuantitativas, como son: ingresos, gastos, inversión, etc. Éstas permiten determinar la forma de gestión y el proyecto que se está implementando; junto con el grado de coordinación y cooperación con otros niveles de gobierno y con los demás agentes locales, y las directrices de desarrollo fomentadas, pueden definirse las posibilidades de cambio de la región afectada, así como las premisas que se elaboran para lograrlo. Es decir, se puede describir la actividad de las instancias administrativas respecto al área analizada.

El resto de los agentes, que hemos denominado de manera genérica “sociedad civil”, son fundamentales porque de las actitudes de esta facción del sistema regional dependerá en gran medida todo lo demás. Es determinante la capacidad de respuesta de la sociedad en su conjunto —cuestión íntimamente relacionada con los aspectos socioculturales—, para que la región o municipio sea realmente dinámico y permeable a los cambios. La actitud del resto de los agentes locales —sindicatos, asociaciones de empresarios, de vecinos, de comerciantes, etc.— influye sobre el desempeño de las autoridades en la medida en que sean exigentes y se organicen para evaluar a las administraciones. En algunos casos se habla incluso de un contagio de la administración, en cuanto a su capacidad de cambio y respuesta, por parte de otras instituciones locales más dinámicas con las que interactúa. La capacidad organizativa de la sociedad depende fundamentalmente del conocimiento de los derechos y obligaciones de cada pieza del conjunto regional o municipal.

Con toda esta información quedan expuestos los aspectos fundamentales de la situación de un estado o municipio. Se reunieron aspectos estructurales y coyunturales que explican cuál es el funcionamiento del territorio objeto de estudio.

Aplicación al proyecto “Análisis de capacidades de innovación en la gestión financiera en estados y municipios de México”

El proyecto “Análisis de capacidades de innovación en la gestión financiera en estados y municipios de México” busca entender, mediante siete estudios de caso, la situación financiera de dichas entidades con base en su sistema de relaciones con los niveles de gobierno superiores a cada uno de ellos, respectivamente.

Se propone aplicar la metodología anteriormente descrita en cada uno de los estados considerados (Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca y Veracruz) para lograr definir su situación socioeconómica, así como a los municipios considerados para cada entidad estatal (Aguascalientes, Tijuana, Naucalpan, León, Ciudad Guzmán, Oaxaca y Córdoba, respectivamente).

Puesto que la finalidad última del proyecto es el análisis de la situación e innovación financiera de estas entidades, se propone centrar el planteamiento metodológico previo en la información socioeconómica; y en particular la referida a recursos humanos y población, y a la actividad económica. Son los puntos fundamentales puesto

que de ellos dependen los recursos que cada entidad y municipio percibirán de la federación, y estos recursos suponen una gran parte —cuando no la más considerable— de sus respectivos ingresos.

Para el caso de los análisis estatales, con base en la disponibilidad de datos, no se prevén en principio grandes cambios respecto al planteamiento original. Para los municipios, tratarán de obtenerse los mismos datos, u otros equivalentes, que permitan determinar cada uno de los puntos considerados en la metodología propuesta. Si se encuentra algún tipo de relación entre la capitalidad o no por parte de dichos municipios y su situación hacendaria se recogerá en el documento final.

A continuación detallaremos las fuentes y datos que se manejarán para la obtención de los resultados de la investigación.

Se considera que los anuarios estadísticos por estados publicados por el INEGI, así como sus cuadernos de información oportuna, también por estados, recogen la mayor parte de los datos necesarios para lograr nuestros objetivos. Éstos se complementarán con datos sobre las exportaciones e importaciones estatales de la Secofi. La información sobre las tasas de inversión puede encontrarse en los censos industriales generales. Los censos generales aportarán información acerca de la población total y algunas otras cuestiones.

De los anuarios estadísticos por estados se obtendrán la población por edades y sexo —tanto estatal como municipal—, así como la tasa de migración interna, las condiciones de actividades de la población mayor de 12 años, la población ocupada por sectores y municipios, las condiciones de alfabetización y asistencia a la escuela y los niveles de instrucción por grupos de edad. Es decir, fundamentalmente información demográfica y relativa a los recursos humanos.

Los censos industriales serán la fuente básica para la obtención de los datos sobre economía. Entre ellos, la información sobre el desempeño económico por ramas y sectores —para todo el país y por estados—, las principales características de las unidades económicas, los salarios promedio y las relaciones capital-trabajo. Estas cifras desagregadas por municipios se encuentran en los cuadernos de resultados oportunos por estados, los que también ofrecen datos sobre las principales actividades por personal ocupado e ingresos.

A lo largo de la investigación se considerará la pertinencia de completar esta información con otra obtenida a partir de estadísticas más detalladas para profundizar en aspectos de particular importancia que puedan surgir en esta primera aproximación. Otra posible fuente de examen es mediante entrevistas con responsables de las administraciones públicas tanto estatales como municipales, pero este recurso sólo sería pertinente en caso de querer penetrar en aspectos más cualitativos, en principio no considerados en esta aplicación de la metodología general. En algunos puntos —como las relaciones intergubernamentales— enriquecerían la interpretación de los datos.

Los objetivos de esta fase del proyecto son la descripción de la situación socioeconómica de los estados y municipios considerados, así como el establecimiento de posibles relaciones o paralelismos entre las situaciones de cada municipio con el estado al que pertenece, y con el resto de los casos analizados. Circunstancias comunes en el

ámbito socioeconómico pueden contribuir a explicar los potenciales innovadores detectados en la gestión financiera.

Para completar los objetivos enunciados en párrafos anteriores, la información manejada pasará por dos fases de interpretación. La primera de ellas consistirá en la articulación de los datos de cada estado y municipio con el fin de proporcionar un cuadro explicativo de la situación de cada región. La segunda aplica un mecanismo de comparación entre los distintos casos para, si es posible, identificar similitudes y diferencias entre los distintos procesos de modernización y sus detonantes. En su caso podrían llegar a identificarse algunas causas aparentes de dichos cambios.

El interés de incluir este aspecto en el proyecto proviene de que las administraciones no pueden considerarse como compartimentos estanco sino como interacciones entre sus diferentes niveles —federal, estatal y municipal—, y con otros agentes que también operan en el mismo espacio (además de lo mencionado acerca de la población y la actividad económica como determinantes del ingreso de estado y municipios). La nueva función de los niveles de gobierno subnacional en las tareas de desarrollo socioeconómico, agudiza la necesidad de considerar las interacciones citadas.

La aplicación de la metodología propuesta seguirá los siguientes pasos:

- 1) Recolección de los datos considerados en los puntos relativos a recursos humanos y actividad económica de la información socioeconómica.
- 2) Elaboración de los cuadros con dicha información e interpretación, con el fin de relacionar las situaciones de estados y municipios, y detectar las posibles coincidencias.
- 3) Redacción de un documento en que se expongan los resultados obtenidos.

Es importante subrayar que lo que proponemos es un método de análisis; es decir, una forma de organizar la información para poder sacar conclusiones fundamentadas en ella. No es, en absoluto, un modelo que estemos contrastando por medio de los casos analizados.